بسم الله الرحمن الرحيم

الزهراء للإعلام العربي
قسم النشر

ص. ب : ١٠٢ مدينة نصر – القاهرة – تلغرافياً : زاهراتيف – تليفون ٦٠١٩٨٨ – ٢٦١١١٠٦ – تلكس ٩٤٠٢١ رائف يوإن
P .O : 102 Madinat Nasr - Cairo - Cable : Zahratif - Tel : 601988 - 2611106 - Telex : 94021 Raef U . N

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ومن أحسن قولاً ممن دعا إلى الله وعمل صالحا وقال إننى من المسلمين ﴾

صدق الله العظيم
فصلت / ٣٣

الطبعة الأولى

١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م

الجمع التصويرى والتجهيز
بالزهراء للإعلام العربى

المبادئ العامة

للإجراءات القضائية والاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة المصري

دكتور فؤاد محمد النادي

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تتمتع الاجراءات الادارية بأهمية بالغة وتؤثر تأثيرا جوهريا في الحياة العملية باعتبارها السبيل الى تحقيق العدالة .

وقد حظيت المرافعات المدنية والاجراءات الجنائية بعناية كبيرة من الناحيتين التشريعية والفقهية حتى أكتمل نضجها . وساعد على بنائها ونموها تطور الفقه على مدى أجيال متعاقبة وغزارة التطبيقات القضائية بشأنها منذ وقت طويل . بحيث تذخر المكتبات الأجنبية والعربية على السواء بالمؤلفات والابحاث والتقنينات المتعلقة بها .

وبذلك واكب الجانب الاجرائي في كل من القانون الخاص والقانون الجنائي ، الجانب الموضوعي فيهما ، وسايره من حيث التطور والنضوج .

وفي مجال القانون الادارى ، نجد في فرنسا أن الجانب الموضوعي منه قد لقي اهتماما كبيرا من المشرع والفقه على السواء وصادف المؤلفات والابحاث الوفيرة . وفي الوقت ذاته فان الجانب الاجرائي منه ، وهو ما يعرف بالمرافعات الادارية ، كان محل دراسات وأبحاث غزيرة في فرنسا منذ أكثر من قرن من الزمان بعد انشاء مجلس الدولة الفرنسي في سنة ١٨٠٠ وهي السنة الثامنة للثورة ولا تزال هذه الدراسات والابحاث تتتابع يوما بعد يوم لتجلو ما غمض من مسائله وتزيدها ايضاحا وتطويرا . وبذلك يعمل هذا الجانب الاجرائي على اللحاق بقرينه الموضوعي ، ومسايرته في التطور والنمو .

وفي مصر فانه منذ أوائل هذا القرن على وجه الخصوص ، لقي الجانب الموضوعي للقانون الادارى اهتماما كبيرا من الوجهة التشريعية والفقهية . وكثرت المؤلفات والدراسات في شتى نواحيه .

وبالرغم من وضوح هذا الجانب الموضوعي والعناية به في مصر على غرار الحال في فرنسا ، فان الجانب الاجرائي للقانون الاداري غائب تماما في معظمه عن الفقه المصري . حيث أحجم الكثير من الفقهاء عن التعرض له بالتفصيل .

وعلى ذلك وخطوة على الطريق . نتناول في هذا المقام طبيعة المرافعات الادارية للوقوف على ماهيتها في النظام المصري .

والمرافعة الادارية تتعلق بمنازعة قضائية بمعنى الكلمة وبذلك استقرت المحكمة الادارية العليا في مصر بأنه (١) من المسلمات في فقه القانون الاداري ان المنازعة ولو كانت طعنا بالالغاء ، هي خصومة قضائية وعلى هذا النحو تختلف المرافعات الادارية عن الاجراءات الادارية غير القضائية المتعلقة بالشكليات والأوضاع الاجرائية التي تطبق أمام الجهات الادارية ، وتعتبر ضمانة اضافية بجانب قواعد الاختصاص ، ووقاية للافراد في مرحلة اتخاذ أو صدور التصرفات الادارية لموازنة سلطات الادارة العاملة .

والدعوى الادارية تتميز بوجود الادارة طرفا فيها سواء أكانت في موقف المدعى عليه كما هو العادة أو كانت في موقف المدعي استثناء وهي تمثل المصلحة العامة التي تعلو على مصالح الافراد الخاصة .

ويقف القاضي الاداري ليوزع العدل بين الدولة والأفراد حيث يحمي الفرد الضعيف صاحب الحق في مواجهة السلطة القادرة ، الأمر الذي يجعل مهمته أصعب وأكثر مشقة من مهمة القضاء المدني أو الجنائي .

---

(١) مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا : السنة الثانية — ص ٩١ — الحكم الصادر بجلسة ٢٤ نوفمبر ١٩٥٦ .
فكل الدعاوى التي ينظرها القسم القضائي بمجلس الدولة في فرنسا أو في مصر ولو كانت من قبيل دعوى تتعلق بمنازعة قضائية .

ومن هذه الناحية تختلف الدعوى الادارية في الطبيعة عن دعاوى القانون الخاص التى تقوم بين طرفين متعادلين فى الظروف وتتعلق بمصالح خاصة متساوية ونظم اجراءاتها قانون المرافعات المدنية .

كما تختلف الدعاوى الادارية عن الدعاوى الجنائية التى تكفل رعاية مصلحة المجتمع وتقف النيابة العامة فى موقف الادعاء حيث يتمتع الفرد المتهم بقرينة البراءة ، وتنظم اجراءاتها قانون الاجراءات الجنائية .

وبجانب تميز الدعوى الادارية بطبيعة معينة عن دعاوى القانون الخاص والقانون الجنائى ، فان تنظيم القضاء الادارى قد أختلف عن تنظيم الجهات القضائية الأخرى مدنية وجنائية حيث تنوعت هيئاتها وتشكيلاتها بما يلائم الدعاوى الادارية المختلفة .

وهذا الاختلاف فى طبيعة الدعوى الادارية وتنظيمات القضاء الادارى وظروفه عن غيرها من الدعاوى والتنظيمات القضائية يبرر قيام اجراءات قضائية متميزة ويتطلب استقلال المرافعات الادارية عن المرافعات المدنية فى الروح والجوهر بحيث تتم صياغتها على نحو معين مع اتسامها بخصائص متميزة واختلافها فى أحكام كثيرة عن المرافعات المدنية .

وبالرغم من هذا الاختلاف الواضح بين المرافعات المدنية والمرافعات الادارية لاسيما بالنسبة للاحكام التفصيلية والجزئيات فانه توجد مبادئ عامة مشتركة بينهما وهى التى تتصل باصول التقاضى وضماناته وحسن سير العدالة بصفة عامة حيث تتعلق المرافعات فى المجالين المدنى والادارى بدعاوى قضائية

وقد كشف عن ذلك المشرع فى فرنسا حيث أفرد فى القوانين وغيرها من النصوص الخاصة بمجلس الدولة الفرنسى والمحاكم الادارية

أحكاما مستقلة للاجراءات ، ويلجأ القضاء الادارى الى سد النقص بالاستعانة بالمبادئ العامة للاجراءات التى لم تستبعد بنص صريح لا تتعارض مع تنظيم القضاء الادارى وطبيعة الدعوى الادارية . كما أشار المشرع المصرى فى قوانين مجلس الدولة المتعاقبة الى تطبيق الاجراءات الواردة فى نصوص هذه القوانين مع الرجوع الى أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وهى الأحكام التى تتفق مع طبيعة الدعوى الادارية ولا تتعارض مع تنظيم القضاء الادارى بطبيعة الحال .

ولعل هذا البحث يكون مساهمة فى ابراز ما تتسم به الاجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة من تميز .

والله تعالى أسأله التوفيق والسداد .

هذا وسنقسم دراستنا الى :

فصل تمهيدى : هيئات القسم القضائى لمجلس الدولة المصرى .

الباب الأول : طبيعة الاجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة .

الباب الثانى : الاختصاص القضائى لمحاكم مجلس الدولة .

خاتمة

الفصل التمهيدى

هيئات القسم القضائى لمجلس الدولة المصرى

نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن يؤلف القسم القضائى من :

أ ـ المحكمة الادارية العليا .

ب ـ محكمة القضاء الادارى .

جـ ـ المحاكم الادارية .

د ـ المحاكم التأديبية .

هـ ـ هيئة مفوضى الدولة .

وبناء على نص هذه المادة يتبين أن القسم القضائى يتكون من هيئات خمس حيث أدخل هذا القانون المحاكم التأديبية ضمن القسم القضائى لمجلس الدولة وهذه الخطوة من الخطوات العظيمة التى سيكون لها الاثر الكبير فى تطور مجلس الدولة وفى خلق الضمانات التى تحول دون اعتداء الادارة العامة على عمالها ، وتحول بين أى تعسف أو انحراف يمكن أن يقع عليهم وهو ما سنبينه بالتفصيل حينما نتعرض للهيئات المختلفة التى يتألف منها القسم القضائى .

وسوف نخصص مبحثا لكل هيئة من الهيئات التى يتألف منها القسم القضائى لمجلس الدولة .

المبحث الأول
المحكمة الإدارية العليا

نشأت المحكمة الادارية العليا عام ٩٥٥ حيث أستحدثت لأول مرة في القانون الثالث لمجلس الدولة ومن ثم فان المحكمة الادارية العليا من الأنظمة المستحدثة حيث لم تعرف قبل القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فلم تكن موجودة في ظل القوانين المتعاقبة التي نظمت مجلس الدولة قبل هذا التاريخ ، ومنذ ذلك التاريخ درجت القوانين المتعاقبة لمجلس الدولة على النص عليها ، فقد نصت عليها المادة ٣ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، كما بينت المادة الرابعة تشكيلها كما أخذ بها القانون الاخير رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (م٣ ، ٤) وهذه المحكمة تعتبر المعقب النهائي بالنسبة لجميع الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو من المحاكم التأديبية .

تشكيل المحكمة الادارية العليا و مقرها :-

و يرأس هذه المحكمة رئيس مجلس الدولة وعند غيابه يحل محله أقدم نوابه فالأقدم من نواب الرئيس و تتشكل المحكمة الادارية العليا من دوائر أربعة (١) ، و تتكون كل دائرة من خمسة من

---

(١) تتكون المحكمة الادارية العليا من أربع دوائر هي :
الدائرة الأولى : تختص بنظر المنازعات المتعلقة بالأفراد والهيئات والعقود الادارية والتعويضات وكذا طلبات رجال مجلس الدولة بالغاء القرارات الادارية المتعلقة بهم .
الدائرة الثانية : تختص بالمنازعات المتعلقة بالترقيات والتعيينات والتسويات .

المستشارين ، وتخصص دائرة أو اكثر لفحص الطعون المقدمة اليهـا و بالنسبة لدوائر فحص الطعون فان كل منها تتشكل من ثلاثـة مستشارين ، و مقر هذه المحكمة مدينة القاهرة ، و هذه المحكمة بحسب وضعها بين هيئات التنظيم القضائى تعتبر اعلى هذه المحاكم بنص المادة (٤) من قانون مجلس الدولة . وهى المعقب النهائـى على الاحكام الصادرة من القضاء الادارى و لها دور كبير فى توحيد الاتجاه و منع التناقض بين الاحكام و تثبيت و تعميق مبادئ القانـون الادارى .

اختصاص المحكمة الادارية العليا :

ان مهمة المحكمة الادارية العليا تتجسد فى التعقيب النهائـى على جميع الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة . ومن ثم فان هذه المهمة تؤدى بها الى أن تكون عاملا من عوامل التجانس فى الأحكام واستقرار مبادئ القانون الادارى وترسيخ وارساء قواعده[1] .

وقد حددت المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنـة ١٩٧٢ اختصاص المحكمة الادارية العليا حينما قررت انـه يجـوز الطعن امام المحكمة الادارية العليا فى الاحكام الصادرة من محكمـة القضاء الادارى و المحاكم التأديبية و ذلك فى الاحوال الآتيـة :ـ

= الدائرة الثالثة : تختص بمنازعات الاصلاح الزراعى .
الدائرة الرابعة : تختص بمنازعات التأديب والجزاءات والفصل بغير الطريق التأديبى والتعويض عنها .

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء الالغاء ـ ١٩٨٦ـ ص ١٣٧ .

١ ـ اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون او خطأ في تطبيقه أو تأويله .

٢ ـ اذا وقع بطلان في الحكم ، أو بطلان في الاجراءات أثر في الحكم .

٣ ـ اذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشئ المقضى به سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع .

وفي الاحوال الثلاثة السابقة يكون لذوى الشأن و لرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الاحكام خلال ٦٠ يوما من تاريخ صدور الحكم و ذلك مع مراعاة الاحوال التي يوجب عليه ـ على رئيس هيئة المفوضين ـ القانون الطعن في الحكم .

٤ ـ الطعون في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والتي صدرت منها متعلقة بطعون في أحكام المحاكم الادارية ، و ذلك اذا كانت الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في هذه الطعون قد صدرت على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الادارية العليا ، او اذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره من قبل و ذلك في خلال ٦٠ يوما من تاريخ صدور الحكم ، و لا يجوز الطعن في هذه الاحكام الا من رئيس هيئة المفوضين حيث لم يجز القانون لذوي الشأن الطعن في هذه الأحكام .

و لعل العلة من قصر هذا الحق على رئيس هيئة المفوضين ان الطعن في هذه الحالات السابقة لا يتعلق بوقائع النزاع وانما يتعلق بكون الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري يخالف ما جرى عليه قضاء المحكمة العليا أو كون الفصل في الطعن يتطلب تقرير

مبدأ قانونى لم يسبق تقريره من قبل و فى كلتا الحالتين فان الامر يتعلق بدور القضاء الادارى بصفة عامة باعتباره يساهم فى ارساء قواعد القانون الادارى و ذلك باعتبار أن هذا القانون يعتمد الى حد كبير على المبادئ و القواعد التى يستقر عليها القضاء الادارى و على وجه الخصوص المحكمة الادارية العليا .

٥ - كما تختص بالفصل فى الطعون التى يرفعها أعضاء مجلس الدولة فى القرارات المتعلقة بشئونهم الوظيفية .

٦ - كما أن من اختصاص المحكمة الادارية العليا النظر فى المسائل المتعلقة بنظامها و أمورها الداخلية ، و توزيع الاعمال بين اعضائها ، او بين دوائرها .

و هذا الاختصاص ليس موكولا الى دائرة من الدوائر ، انما حتمت المادة ٥٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أن تجتمع المحكمة الادارية العليا بهيئة جمعية عمومية للنظر فى هذه المسائل .

و تتألف الجمعية العمومية للمحكمة الادارية العليا من جميع مستشاريها العاملين بها و تدعى اليها هيئة المفوضين ، و يكون لممثلها صوت معدود فى المداولة و تدعى الجمعية العمومية للمحكمة العليا بناء على طلب رئيس المجلس و هو بطبيعة الحال رئيس المحكمة أو ثلاثة من المستشارين أو رئيس هيئة المفوضين ، و لا يكون هذا الاجتماع صحيحا الا بحضور الاغلبية المطلقة لاعضائها و تكون الرئاسة لاقدم الحاضرين ، و يجوز لرئيس المجلس أن يحضر اجتماع الجمعية العمومية و فى هذه الحالة تكون له الرئاسة و تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة لاصوات الحاضرين و فى حالة تساوى الاصوات

يرجح الجانب الذى منه صوت الرئيس ، و واضح أن اختصاص الجمعية العمومية فى هذا النطاق لا يتعلق بالاختصاص القضائى لهذه المحكمة وانما يتعلق بتنظيم العمل فيها .

و لما كانت المحكمة الادارية العليا تضم عددا من الدوائر الخماسية الأمر الذى يمكن أن يتصور معه صدور أحكام من هذه الدوائر يخالف بعضها البعض ، كما قد يرى العدول عن مبدأ قانونى سبق أن قررته المحكمة من قبل ، و رغبة من المشرع فى تكريس و تدعيم دور هذه المحكمة فى ارساء مبادئ القانون الادارى و توحيد اتجاه المحاكم الادارية وعدم التضارب بين الاحكام الصادرة منها لذلك قضت المادة ٥٤ مكرر من قانون مجلس الدولة المضافة بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ بأنه اذا تبين لاحدى دوائر المحكمة الادارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من احدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانونى قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الادارية العليا ، تعين عليها احالة الطعن الى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة فى كل عام قضائى من أحد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة او الأقدم فالاقدم من نوابه .

و يجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الاحالة الى رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التى ستنظر فيها الدعوى و يعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوما على الاقل ، و تصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الاقل .

و من ثم تكون هيئة المحكمة فى الحالة السابقة مكونة من أحـــد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة و تصدر قراراتها بأغلبية سبعة أعضـــاء على الاقل لا بالأغلبية العادية و ذلك ضمانا لاستقرار وعـدم تضـــارب المبادئ التى تقررها المحكمة الادارية العليا لكى تهتدى بها محاكم القسم القضائى لمجلس الدولـــة •

المبحث الثانى
محكمة القضاء الإدارى

كانت محكمة القضاء الادارى هى الجهة القضائية الوحيدة التى انشأها قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ • وقد كان ذلك مثار نقد من جانب الفقه لعدة أمور أهمها :-

الاول : بعد المحكمة عن المتقاضين من حيث أن مقرها القاهرة و من ثم فان اللجوء اليها يكون متعذرا على معظم المتقاضين فى المناطق البعيدة •

الثانى : حرمان المتقاضين من الميزة التى تترتب على تعدد درجات التقاضى و ذلك لان قصر التقاضى على درجة واحدة من المسائل المنتقدة وكأن المشرع يفترض عصمة هذه المحكمة من الوقوع فى الزلل و هو غير متصور •

الثالث: بطء التقاضى و ذلك لكثرة القضايا و تراكمها حتى انها بلغت فى عام ١٩٥٤ نحو خمسة عشر الف قضية تمثل ثمانية أضعاف ما كان معروضا امامها فى سنة ١٩٥٢، الى جانب أن هذا الرقم لا يمكن أن يقارن بعدد القضايا التى رفعت امام هذه المحكمة فى عامها الاول (٣٦٨ قضية) و قد بذلت محاولات جزئية لتخفيف هذه العيوب و الحد منها أهمها :-

١ - زيادة دوائرها حتى بلغت ١٥ دائرة فى عام ١٩٥٢ و ذلك بقصد سرعة البت فى القضايا •

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى - قضاء الالغاء - المرجع السابق ص ١٤٠•

٢ ـ كما أن المرسوم رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ قرر انشاء لجان قضائية في الوزارات والمصالح للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة ، وجعل هذا المرسوم اللجوء الى هذه اللجان شرطا حتميا قبل اللجوء الى محكمة القضاء الادارى عن طريق الطعن في قرارات هذه اللجان ، وكان الهدف من انشاء هذه اللجان هو تخفيف العبء على محكمة القضاء الادارى وذلك بمحاولة تصفية المنازعات الخاصة بالموظفين عند المنبع الا أن الغريب ان انشاء اللجان أتى بنتائج عكسية وذلك لان سهولة الاجراءات أمام هذه اللجان أغرى الكثير في اللجوء اليها بحيث كان من المحتمل ان لا يلجأوا في شأنها الى محكمة القضاء الادارى، كما أن الكثير ممن لجأ الى هذه اللجان كثيرا ما كان يواصل الطريق في الخصومة وذلك بالطعن في أحكام هذه اللجان اذا لم تجبهم الى مطالبهم وهو ما جسم العبء أمام هذه المحكمة لذلك سرعان ما الغيت هذه اللجان بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ ، واستعيض عنها بالمحاكم الادارية وقد ساهمت هذه المحاكم الى حد كبير في تخفيف التركز الكبير أمام هذه المحكمة وقد وضع القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بعض الحلول الجزئية لتلافي العيوب السابقة منها العدول عما كان متبعا في تشكيل دوائر هذه المحكمة بشأن التفرقة بين دوائر قضاء الالغاء التي كانت تتشكل من خمسة مستشارين وبين دوائر قضاء التعويض التي كانت تتشكل من ثلاثة لذلك جعل المشرع في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ هذه الدوائر تتشكل من ثلاثة مستشارين أيا كانت المنازعة وذلك بهدف زيادة عدد الدوائر وقد احتفظ القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بهذا التشكيل .

أما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد حاول ان يضع حلولا حاسمة فى هذا النطاق وأهم ما نراه من حلول اتى بها القانون تتحدد فى أن القانون الجديد وان احتفظ بأن يكون مقر هذه المحكمة مدينة القاهرة الا أنه بمقتضى المادة الرابعة من هذا القانون يجوز لرئيس مجلس الدولة انشاء دوائر للقضاء الادارى فى المحافظات الاخرى وبالفعل تم انشاء محكمة للقضاء الادارى بالاسكندرية والمنصورة هذا وقد احتفظ القانون الجديد بتشكيل الدوائر من ثلاثة مستشارين ايا كان نوع المنازعة ، فوق انشاء دوائر لمحكمة القضاء الادارى فى العديد من المحافظات .

ويرأس محكمة القضاء الادارى نائب رئيس مجلس الدولة لهذه المحكمة وهى كما سبق تتكون من مجموعة من الدوائر ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائرها بقرار من رئيس مجلس الدولة ، واذا شمل اختصاص الدائرة اكثر من محافظة جاز لها بقرار من رئيس المجلس عقد جلساتها فى عاصمة أى من المحافظات الداخلة فى دائرة اختصاصها وهو ما يذلل الى حد كبير اعباء كثيرة على المتقاضين وتعتبر محكمة القضاء الادارى صاحبة الاختصاص العام فى المنازعات على النحو الذى سنوضحه فى السطور الآتية :ـ

اختصاص محكمة القضاء الادارى (١) :ـ

قد تختص محكمة القضاء الادارى بنظر النزاع لأول مرة ، وقد

---

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ـ قضاء مجلس الدولة ـ دار الطباعة الحديثة ـ ١٩٨٧ ـ ص ٣٤ .

الدكتور عبد الحميد حشيش ـ مبادئ القضاء الادارى ـ دار النهضة العربية ـ المجلد الأول ـ ١٩٨٨ ـ ص ٢٠٥ .

تكون جهة استئنافية تنظر الطعون فى الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية • وسوف نتحدث أولا عن اختصاص محكمة القضاء الادارى بالنزاع لاول مرة ثم نتكلم ثانيا عن اختصاص محكمة القضاء الادارى كجهة استئنافية •

أولا : اختصاص محكمة القضاء الادارى بالنزاع لاول مرة :-

قضت المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة بأن تختص محكمة القضاء الادارى بالفصل فى المسائل المنصوص عليها فى المادة العاشرة من ذات القانون عدا ما تختص به المحاكم الادارية والمحاكم التأديبية وقد عددت المادة ١٠ المشار اليها ثلاثة عشر مسالة بالاضافة الى ما نص عليه فى الفقرة الرابعة عشر من اختصاص المحاكم بسائر المنازعات الادارية وعلى ضوء ما نصت عليه المادتان سالفتا الذكر نتبين أن محكمة القضاء الادارى تعتبر صاحبة الولاية العامة على سائر المنازعات الادارية اذ أنها تختص بسائر المنازعات التى تدخل فى اختصاص محاكم مجلس الدولة عدا ما يدخل فى اختصاص المحاكم الادارية والتاديبية وباستبعاد المسائل الاخيرة نتبين أن محكمة القضاء الادارى تختص بالفصل فى المسائل الآتية :-

١ - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية •
٢ - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين من مستوى الادارة العليا أو المستوى الأول، أو لورثتهم (١) •

---

(١) يكفى لاختصاص محكمة القضاء الادارى أن يتعلق موضوع القضية بمركز قانونى لأحد العاملين من المستوى الأول أو من مستوى الادارة

٣ - الطلبات المتعلقة بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات أو بالاحالة الى المعاش أو الاستيداع أو بالفصل بغير الطريق التأديبى ، وذلك بالنسبة للموظفين من المستويين سالفى الذكر .

٤ - الطلبات التى يقدمها الأفراد أو الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .

٥ - الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية فى منازعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذى ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة (١).

٦ - دعاوى الجنسية .

٧ - الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائى ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن هو عدم الاختصاص أو عيب فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها .

= العليا ، ولو كان المدعى من المستوى الثانى ممن تختص بقضاياهم احدى المحاكم الادارية ، فاذا طعن أحد العاملين من المستوى الثانى فى قرار تخطيه الى المستوى الأول كانت القضية من اختصاص محكمة القضاء الادارى .

(١) لم يصدر هذا القانون بعد .

٨ - طلبات التعويض عن القرارات الادارية سواء رفعت بصفة أصلية أو بصفة تبعية لدعوى الالغاء ، وذلك عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو بمنح العلاوات أو بالاحالة الى المعاش أو بالاستيداع أو بالفصل بغير الطريق التأديبي بالنسبة للموظفين من المستويين الثاني والثالث .

٩ - المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الاشغال أو التوريد أو بأى عقد ادارى آخر متى كانت قيمة المنازعة تجاوز خمسمائة جنيه .

١٠ - سائر المنازعات الادارية .

ثانيا : اختصاص محكمة القضاء الادارة كجهة استئنافية :-

تختص محكمة القضاء الادارى بنظر الطعون التى ترفع اليها فى الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية .

وبالنسبة لهذه الطعون فانه يكون لذوى الشأن أو لرئيس هيئة مفوضى الدولة الطعن فى هذه الأحكام .

والعمل موزع بين دوائر محكمة القضاء الادارى بالقاهرة حيث تختص كل دائرة بنوع من المنازعات[1] .

---

(١) تتكون محكمة القضاء الادارى بالقاهرة من ست دوائر على أساس التخصص وهى : الدائرة الأولى (أفراد) ، والدائرة الثانية (جزاءات) ، والثالثة (ترقيات) ، والرابعة (تسويات) ، والخامسة (عقود) ، والدائرة السادسة على أساس استئنافى .

على أن هذا لا يعنى عدم اختصاص أى دائرة بما تختص به دائرة أخرى ، وذلك لأن الدوائر جميعا تعتبر محكمة واحدة ، ولا يعتبر الحكم الصادر من احدى الدوائر فى مسألة موزعة على دائرة أخرى أنه صادر من محكمة غير مختصة (١) .

هذا وقد منحت المادة ٥٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لمجلس الدولة للجمعية العمومية لمحكمة القضاء الادارى بعض الاختصاصات على النحو الذى بيناه بالنسبة للجمعية العمومية للمحكمة الادارية العليا .

وتجتمع محكمة القضاء الادارى بهيئة جمعية عمومية للنظر فى المسائل الخاصة بنظامها الداخلى وتوزيع الأعمال بين أعضائها ودوائرها وهى تتألف من جميع المستشارين العاملين بها ، وتدعى اليها هيئة المفوضين ويكون لممثلها صوت معدود فى المداولة وتدعى للانعقاد بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس المحكمة أو ثلاثة من المستشارين من أعضائها أو بناء على طلب رئيس هيئة المفوضين ويصح الانعقاد بأغلبية أعضائها وتكون الرئاسة لاقدم الحاضرين أو رئيس المجلس فى حالة حضوره .

= وهناك دائرة بالاسكندرية ودائرة أخرى بالمنصورة وتقومان بكافة الاختصاصات المماثلة لدوائر القاهرة بما فيها الاختصاص الاستئنافى .

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٦٨/١٢/٥ (المجموعة س ٢٣ ص ٤٢٧) .

المبحث الثالث
المحاكم الإدارية

سبق أن أشرنا الى أن المشرع حاول أن يخفف العبء على محكمة القضاء الادارى فانشأ لجانا قضائية للنظر فى المنازعات الخاصة بموظفى الدولة و ذلك بمقتضى القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ وقررنا أن هذه اللجان زادت الامر سوءا مما حدا بالمشرع أن يلغى هذه اللجان بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ و يستعيض عنها بالمحاكم الادارية لتختص بالنظر فى المنازعات الخاصة بالموظفين العموميين و قد تألفت هذه المحاكم من عناصر قضائية خالصة قوامها رئيس وعضوان من أعضاء مجلس الدولة بالنسبة لكل محكمة .

تشكيل المحاكم الادارية ومقارها :

مقار المحاكم الادارية فى القاهرة والأسكندرية . ويجوز انشاء محاكم ادارية أخرى فى المحافظات بقرار من رئيس المجلس .

وقد أصدر رئيس المجلس القرار رقم ١٢٤ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة ادارية بمدينة المنصورة .

كما صدر القرار رقم ١٢٦ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة ادارية بمدينة طنطا ، والقرار رقم ١٤٩ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة ادارية بمدينة أسيوط .

---

(١) أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء الالغاء ـ المرجع السابق ص ١٤٢ .

(٢) الدكتور عبد الحميد حشيش ـ مبادئ القضاء الادارى ـ المجلد الأول ـ المرجع السابق ص ٢٠٧ .

ويشمل اختصاص المحكمة الادارية بالمنصورة المنازعات الخاصة بمصالح الحكومة والهيئات العامة من محافظات الدقهلية ودمياط والشرقية والاسماعيلية وبورسعيد وسيناء •

أما المحكمة الادارية بمدينة طنطا فيشمل اختصاصها المنازعات الخاصة بمصالح الحكومة والهيئات العامة من محافظات الغربية وكفرالشيخ والقليوبية والمنوفية •

ويشمل اختصاص المحكمة الادارية بأسيوط المنازعات الخاصة بمصالح الحكومة والهيئات العامة من محافظات أسيوط والمنيا وسوهاج وقنا وأسوان والوادى الجديد •

ومعلوم أن المحكمة الادارية بمدينة الأسكندرية تختص بنظر المنازعات الخاصة بوزارة النقل البحرى والهيئات التابعة لها ومصالح الحكومة فى محافظات الأسكندرية والبحيرة ومطروح •

أما فى القاهرة فتتعدد المحاكم الادارية وتختص كل منها بعدد من الوزارات والمصالح والهيئات العامة •

والمحاكم الادارية بالقاهرة هى :

١ — محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة برياسة الجمهورية ، ورياسة مجلس الوزراء ، ووزارات : التخطيط ، والداخلية ، والخارجية ، والعدل والطيران المدنى ، والجهاز المركزى للمحاسبات والمجلس الأعلى لرعاية الشباب ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة •

٢ — محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات : التعليم العالى ، والتربية والتعليم ، والثقافة والاعلام ، والقوى العاملة ، والسياحة ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة •

٣ - محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات الصحة ، والاسكان والتشييد ، والأوقاف وشئون الأزهر ، والشئون الاجتماعية ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة .

٤ - محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات : الخزانة ، والاقتصاد والتجارة الخارجية ، والتموين والتجارة الداخلية ، والزراعة ، واستصلاح الأراضي والكهرباء ، والصناعة والبترول والثروة المعدنية ، والجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة .

٥ - محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات : الري ، والحربية ، والانتاج الحربي ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة .

٦ - محكمة ادارية لنظر المنازعات الخاصة بوزارات : المواصلات ، والنقل ، والهيئات العامة التابعة لهذه الوزارات ، كما تختص بمنازعات المحافظات المتعلقة بمهام الوزارات المذكورة .

وتشكل كل محكمة من المحاكم الادارية من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الاقل ، وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة ، واذا شمل اختصاص المحكمة اكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها ، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة ويشرف على هذه المحاكم نائب من نواب رئيس المجلس يعاون الاخير في تنظيمها وحسن سير العمل فيها ومقار هذه المحاكم في القاهرة والاسكندرية كما يجوز انشاء محاكم ادارية في المحافظات الاخرى بقرار من رئيس المجلس .

وهذا التشكيل لا يختلف بصفة عامة عما نصت عليه القوانين السابقة على القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الا أن المشرع في ظل القانون الاخير اغفل ما كان منصوصا عليه في المادة السادسة في كل من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ٥٥ لسنة ١٩٥٩ التي كانت تنص على أن :—

" يكون لكل وزارة أو مصلحة عامة أو اكثر محكمة ادارية أو أكثر .
" يعين عددها وتحدد دائرة اختصاص كل منها بقرار من
" رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة " .

وبانشاء المحاكم الادارية على هذا النحو يكون المشرع قد عالج المساوئ التي تترتب على بعد القضاء على المتقاضين علاجا جزئيا ، وذلك لأن المشرع وان كان قد اجاز في ظل القوانين المتتالية التي تنظم مجلس الدولة اعتبارا من سنة ١٩٥٥ انشاء محاكم ادارية في المحافظات غير القاهرة ، والاسكندرية وبذلك فانه يكون متجها لجعل اختصاص هذه المحاكم اقليميا على النحو المطبق في فرنسا حيث توجد المحاكم الاقليمية الادارية ، غير أن اختصاص المحاكم الادارية في مسائل محدودة كما سنبين لا يعطينا الحق في القول بأن المشرع قضى على مساوئ بعد القضاء على المتقاضين بصفة كلية .

وللمحاكم الادارية نائب لرئيس مجلس الدولة يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها .

اختصاص المحاكم الاداريــة :-

لم يكن اختصاص المحاكم الادارية اختصاصا عاما وانما اقتصر على بعض قضايا الموظفين الخاصة بالترقيات والمكافآت والمعاشات المستحقة للموظفين الداخلين فى الهيئة وطوائف العمال والمستخدمين خارج الهيئة أو لورثة كل منهم على ان تكون احكامها انتهائية اذا لم تجاوز قيمة الدعوى ٢٥٠ جنيها اما اذا جاوزت هذه القيمة او كانت القيمة مجهولة جاز استئناف احكامها امام محكمة القضاء الادارى على انه فى ظل القانونين رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وزع المشرع الاختصاص بين المحاكم الادارية وبين محكمة القضاء الادارى لا على اساس ان الاخير يعتبر محكمة استئنافية بالنسبة للاولى ، وانما وزعه توزيعا نوعيا على اساس نوع وأهمية النزاع (١) .

أما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فانه نظم اختصاص المحاكم الادارية على نحو لم تعد هذه الاختصاصات تقتصر على المنازعات الخاصة بالموظفين العموميين وانما وسع اختصاصاتها بحيث أصبحت تختص بنظر المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام ، او الاشغال العامة ، او التوريد ، او بأى عقد ادارى آخر متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه (٢) الى جانب اختصاص هذه المحاكم بالغاء القرارات الادارية المتعلقة ببعض فئات الموظفين العموميين وفى طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات كما تختص بنظر المنازعات

---

(١) الدكتور فؤاد العطار - القضاء الادارى - دار النهضة العربية ١٩٦٨ - ص ٢٨١ .

(٢) الدكتور يحى الجمل - القضاء الادارى - دار النهضة العربية ١٩٨٦ - ص ٢٧١ .

الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لفئات هـــؤلاء الموظفين وتوسيع اختصاص هذه المحاكم على هذا النحو يعتبر اتجاها نحو جعل اختصاص هذه المحاكم يشمل المنازعات الخاصة بقضايا الافراد ٠

ويجب ان نلاحظ ان القانون الجديد جعل من محكمة القضاء الادارى محكمة درجة ثانية بالنسبة لقضاء المحاكم الادارية وهو ما أشرنا اليه فى موضعه ٠

وقد حددت المادة ١٤ من قانون مجلس الدولة هذه الاختصاصات فيما يلى :

١ - الفصل فى طلبات القرارات المنصوص عليها فى البند ثالثا ورابعا وهى الطلبات التى يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية او بمنح العلاوات والطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او فصلهم بغير الطريق التأديبى متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثانى والثالث ومن يعادلهم وفى طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات ٠

٢ - الفصل فى المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا فى الفقرة السابقة أو لورثتهم (١) ٠

(١) فاذا كان كادر احدى الجهات قد خلا من تقسيم وظائفه الى ٥ فئات على غرار التقسيم المفصل فى نظام العاملين المدنيين

٣ - الفصل فى المنازعات الواردة فى البند الحادى عشر من المادة العاشرة و هى المتعلقة بعقود الالتزام او الاشغال العامة او التوريد او باى عقد ادارى آخر فيما كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه •

و تجتمع المحاكم الادارية بهيئة جمعية عمومية تتألف من جميع اعضائها و ذلك للنظر فى المسائل الخاصة بنظامها و امورها الداخلية و تدعى للانعقاد بناء على طلب رئيس المجلس ، او نائب رئيس المجلس المختص لهذه المحاكم ، او رئيس هيئة المفوضين او ثلاثة من اعضائها على الاقل و تدعى هيئة المفوضين و يكون لها صوت معدود فى المداولة و لا يكون الانعقاد صحيحا الا بحضور الاغلبية المطلقة لاعضائها و تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة لاصوات الحاضرين ، و اذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذى منه الرئيس و تبلغ القرارات لرئيس المجلس و لا تنفذ الا بعد تصديقه عليها و ذلك بعد أخذ رأى نائب رئيس المجلس لهذه المحاكم و تكون الرئاسة لرئيس مجلس الدولة فى حالة حضوره و الا فلنائب الرئيس لهذه

= بالدولة • فيكون المعول عليه فى تصنيف مراتب العاملين فى هذه الجهة بما يقابل التصنيف الوارد فى نظام العاملين • أما الوظائف التى ليس لها ما يدل على ماهيتها أو تحديد فئاتها مثل وظائف القساوسة الانجليين ، وأعضاء المجالس المحلية، فكان الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بشاغليها فى ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ للمحكمة الادارية ، أما الآن وقد حصر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اختصاص المحاكم الادارية وترك ما عدا ما تختص به من مسائل لاختصاص محكمة القضاء الادارى، فقد أصبحت هذه المحكمة هى المختصة بمنازعاتهم •

المحاكم في حالة غيابه لأقدم الحاضرين .

ويجب أن يلاحظ أن القانون الجديد جعل من محكمة القضاء الادارى محكمة درجة ثانية بالنسبة لقضاء المحاكم الادارية وهو ما أشرنا اليه في حينه .

توزيع الاختصاص بين المحاكم الادارية :

المحاكم الادارية متعددة ، تختص كل واحدة منها بقضايا العاملين في وزارة أو عدد من الوزارات والمصالح . كما تختص واحدة منها بالمنازعات الخاصة بمصالح الحكومة في محافظات الأسكندرية والصحراء الغربية والبحيرة ، وهناك محاكم ادارية في محافظات أخرى .

والمناط في تحديد دائرة اختصاص كل محكمة ادارية هو اتصال الجهة الادارية بموضوع المنازعة ، لا مجرد تبعية العامل لهذه الجهة عند رفع الدعوى(١) . وتعتبر الجهة الادارية متصلة بموضوع المنازعة متى كانت هي التي أصدرت القرار المطعون فيه ، أو كانت تتحمل الآثار المالية المحكوم بها من ماليتها ، باعتبارها الجهة القادرة على تنفيذ الحكم . واذا تحملت عدة جهات ادارية أعباء التنفيذ ، فان الاختصاص يوزع بين المحاكم الادارية ، ويقتصر اختصاص كل محكمة ادارية في الحكم على الجهة التي تختص بنظر دعواها . فيرفع المدعى دعوى مستقلة أمام كل محكمة ادارية لالزام الجهة التي تدخل في اختصاص هذه المحكمة بما يخصها من طلبات(٢) .

فاذا نقل العامل كانت المحكمة المختصة بالنزاع هي محكمة الجهة المنقول منها ، طالما كانت هي الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٤/٣/١٩٦٣ (المجموعة س ٨ ص ٩٤٢) .

(٢) الدكتور خميس اسماعيل — قضاء مجلس الدولة — المرجع السابق ص ٤٤ .

أو المطلوب التعويض عنه ، أو هى الجهة المتصلة بالنزاع ، أمـــا اذا اتصل النزاع بالجهة المنقول اليها ، كأن تكون المنازعة فى قرار النقـل ، فان المحكمة المختصة فى هذه الحالة تكون محكمة الجهة المنقـــول اليها (١) .

وفى حالة ندب العامل تكون الجهة التى يتصل بها النزاع هـى الجهة المنتدب اليها ، اذا كانت المنازعة متعلقة بالآثار المترتبـــة على هذا الندب (٢) .

أما اذا كانت المنازعـة متعلقة بالمركز الوظيفى للعامل ، فتختص بالمنازعـة محكمة الجهة التى يتبعـها .

واذا حلت جهة ادارية محل الجهة المختصة بالـنزاع فى ادارة المرفق كانت الجديدة هى المتصلة بموضوع النزاع ومحكمتها هى المحكمة المختصـة (٣) .

أما عن توزيع الاختصاص المحلى (٤) بين المحاكم الادارية بالقاهرة

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/٢/١٥ (المجموعـــة س ٣ ص ٨٣) .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/٢/١٥ (المجموعـــة س ٣ ص ٧٢) .

(٣) فاذا كان المدعى تابعا لمجلس مديرية الشرقية ، وحلت وزارة التربية والتعليم محل هذا المجلس فى القيام على مرفق التعلـيم الذى كانت تتولاه ، فان الدعوى تكون من اختصاص المحكمـــة الادارية لوزارة التربية والتعليم لا المحكمة الادارية لوزارة الداخلية - حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢٢) (المجموعة س ٢ ص ١٢٠٢) .

(٤) لا يعتبر الاختصاص المحلى فى فرنسا من الـنظام العام ، أمـا فى مصر فهو من النظام العام .
- حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٠/١/٢ (المجموعـة س ٥ ص ١٢٢) .

والمحكمة الادارية بالأسكندرية أو باحدى المحافظات فالمناط فى توزيع الاختصاص هو اتصال المنازعة موضوعا بمصلحة من المصالح التى مقرها فى الأسكندرية أو الصحراء الغربية أو البحيرة أو بالنطاق الاقليمى للمحافظة ، ولو لم يكن لهذه المصلحة شخصية اعتبارية مستقلة(١).

الطعن فى أحكام المحاكم الادارية :

منذ انشاء المحاكم الادارية سنة ١٩٥٤ حتى سنة ١٩٦٩ كان الطعن فى أحكامها أمام المحكمة الادارية العليا • على أن هذا الوضع تغير منذ صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ، اذ جعل الطعن فى أحكام المحاكم الادارية أمام محكمة القضاء الادارى • وقد تأيد هذا الوضع بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ •

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٠/١/٢ (المجموعة س ٥ ص ١٢٢)•

المبحث الرابع
المحاكم التأديبية

يمكن أن نميز فيما يتعلق بالمحاكم التأديبية بين مرحلتين أساسيتين كل منها تعتبر مرحلة مغايرة تماما للأخرى[1] وتتحدد المرحلة الاولى فى الفترة ما بين انشاء هذه المحاكم حتى صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، كما تتحدد الفترة الثانية بما اتى به القانون المشار اليه من تطور خلاق بالنسبة لتشكيل هذه المحاكم وفيما يلى توضيح ذلك :-

أولا : المحاكم التأديبية فى ظل قوانين مجلس الدولة السابقة على القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢[2] :-

أنشأت المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية لتحل محل مجالس التأديب التى كانت موجودة قبل هذا القانون وذلك بقصد ايجاد المزيد من الضمانات التى لم تكن تتوفر فى هذه المجالس حيث تتشكل من عناصر بعضها غير قضائية بل من الموظفين الاداريين ، وكانت هذه المجالس تعتبر مجالس ادارية لا محاكم ، وكانت تتعدد بتعدد درجات الموظفين.

---

(١) الدكتور فؤاد العطار - القضاء الادارى - المرجع السابق ص ١٨٤ .
الدكتور يحى الجمل - القضاء الادارى - المرجع السابق ص ١٣٥ .

(٢) أنظر شرحا مسهبا للتطبيقات التشريعية للمحاكم التأديبية فى مؤلف أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب طبعة ١٩٨٧ ص ٥١٣ ومابعدها .

و لتلافى الاثار السيئة على الموظفين التى وجدت فى ظل مجالس التأديب الناتجة من تعدد اللجان و تنوعها و تشكيلها من عناصر ادارية انشأت المحاكم التأديبية بمقتضى القانون المشار اليه و قد حرص المشرع فى تشكيلها على تغليب العنصر القضائى مما وفر كثيرا من الضمانات بسبب مايتمتع به القضاة من ضمانات يظهر اثرها فى المحاكمات و ذلك بتيسير الاجراءات و سرعة الفصل فى المنازعات و هو ما يحقق الاستقرار فى الجهاز الحكومى لذلك قررت المادة ١٨ من القانون المذكور انشاء محاكم تأديبية تختص بمحاكمة الموظفين المثبتين على وظائف دائمة و ذلك فى المخالفات المالية و الادارية .

كما قررت المادة ١٩ منه على أن تشكل هذه المحاكم بقرار من رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأى مدير عام النيابة الادارية و يختار كل من رئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات الان) و رئيس ديوان الموظفين (الجهاز المركزى للتنظيم و الادارة الان) عضوا أصليا و آخر احتياطيا لكل محكمة او اكثر بحيث اذا غاب العضو الاصلى حل محله العضو الاحتياطى ، و يجوز دائما اعادة انتداب الاعضاء و قد نص القانون المشار اليه الى نوعين من المحاكم ، و أضاف القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ محاكم لموظفى الشركات و الجمعيات و الهيئات الخاصة .

١ - المحاكم التأديبية العليا :-

و تختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الاولى فما فوقها و تتشكل من وكيل مجلس الدولة رئيسا و من مستشار او مستشار مساعد و موظف

من الدرجة الاولى من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين بحسب نوع المخالفة بحسب ما اذا كانت مالية أو ادارية •

٢ ـ المحاكم التأديبية :ـ

وتختص بمحاكمة الموظفين الشاغلين الدرجة الثانية فما دونها وتلحق هذه المحاكم بمختلف الوزارات والمصالح وتتشكل من مستشار او مستشار مساعد من مجلس الدوله و من نائب من المجلس و موظف من الدرجة الثانية على الاقل من ديوان عام المحاسبة او من ديوان الموظفين تبعا لنوع المخالفة كما أشرنا •

٣ ـ المحاكم التأديبية الخاصة بموظفي الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة :ـ

وهي التي تختص بمحاكمة موظفي الشركات والجمعيات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية أو تلك التي تساهم فيها الدولة او احدى الهيئات الخاصة بنسبة لا تقل عن ١٥٪ وتتشكل هذه المحاكم على النحو المشار اليه بالنسبة للموظفين العموميين •

وقد تعرض الفقه لتكييف الطبيعة القانونية لهذه المحاكم وهل تعتبر احدى هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة وما يترتب عليه من اعتبار قراراتها أحكاما قضائية من عدمه ؟

أما عن طبيعة هذه المحاكم فمما لا شك فيه انها لا تعتبر محاكم قضائية بالمعنى الفني كما لا تعتبر تبعا لذلك من ضمن الهيئات

القضائية التي يتشكل منها القسم القضائي لمجلس الدولة وذلك لعدة اعتبارات منها ان هذه المحاكم ورغم التسمية التي اطلقت عليها لا تتشكل جميع عناصرها من قضاة بل يوجد موظفون اداريون لا تتوفر فيهم الضمانات والشروط التي يوفرها القانون في القاضي ، كما لا يشترط فيهم أن يكونوا مؤهلين من الناحية القانونية بأن يكونوا حاصلين على اجازة الحقوق ، كما انه من ناحية اخرى لم تذكر المادة الثالثة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ القانون الثالث لمجلس الدولة هذه المحاكم من ضمن الهيئات القضائية لذلك فاننا نرى مع غيرنا عدم اعتبار هذه المحاكم ، محاكم قضائية وانما هي هيئات ادارية كما أننا نرى ان ما يصدر من هذه المحاكم من قرارات لا يعتبر احكاما قضائية وانما يعتبر قرارات ادارية يكون للمحكمة الادارية العليا عليها من الرقابة ما يجاوز في نطاقه ما لها من رقابة على احكام محكمة القضاء الاداري وهو ما انتهت اليه محكمة النقض المصرية والمحكمة الادارية العليا حيث قررت كل منها ان قرارات المحاكم التأديبية تعتبر قرارات ادارية في جوهرها ومضمونها رغم ما تحمله من اسم او ما تسير عليه من اجراءات في اصدار احكامها (١) .

ثانيا : المحاكم التأديبية بعد القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :-

حسم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ هذا الموقف بأن جعل هذه المحاكم احدى الهيئات التي يتضمنها القسم القضائي لمجلس الدولة وهذه الخطوة من الخطوات الموفقة كما سبق أن أشرنا ،

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في دمشق في ١٩٦٠/٤/٢٦ .
حيث كان القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة يطبق في مصر وسوريا (الجمهورية العربية المتحدة) وقت الوحدة .

بما يترتب عليه من اعتبارها محاكم قضائية تتشكل من قضاة مجلس الدولة مع استبعاد العناصر الادارية ، كما حرص المشرع على كفالة السرعة فى الفصل فى الدعاوى التأديبية كما نظم الاجراءات بما يهيئ افضل السبل لتحقيق هذا الهدف وسنبين فيما يلى انواع هذه المحاكم وتشكيلها واختصاصها[1] .

أولا : أنواع المحاكم التأديبية فى ظل قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ واختصاصاتها :

احتفظ القانون الجديد بما كان متبعا فى قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ من تقسيم المحاكم التأديبية بحسب فئات الموظفين ودرجاتهم وليس حسب أهمية المخالفة وخطورتها لذلك قررت المادة (٧) من هذا القانون على أن تتكون المحاكم التأديبية من :

أ - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم .

ب - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الاول والثانى والثالث ومن يعادلهم ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس يعاونه فى القيام على شئونها .

ويتخذ الربط المالى أساسا لتحديد الطوائف المعادلة لهذه الدرجات ، فمن كان راتبه يعادل راتب المدير العام أو يزيد فانه يخضع للمحاكم التأديبية لمستوى الادارة العليا . أما من هم أقل من ذلك فيخضعون للمحاكم التأديبية للمستوى الأول والثانى والثالث .

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٥٢٦ .

ويلاحظ أن التوزيع السابق فيما بين النوعين من المحاكم ، لا يسرى في شأن الدعاوى التأديبية فقط ، وانما يسرى أيضا في شأن الطعون في القرارات والجزاءات التأديبية ، وكذلك فيما يتعلق بالوقف عن العمل أو مده ، وما يرتبط به من صرف نصف المرتب .

ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا للمستوى الوظيفي وقت اقامة الدعوى .

واذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المحكمة المختصة بمحاكمتهم جميعا (م ١٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢) . وفي حالة تعدد المتهمين بتهم لا تقبل التجزئة ، فان المحكمة التأديبية تختص بمحاكمتهم جميعا ولو كان أحدهم من الذين تستقل السلطات الرئاسية بتأديبهم (١).

وتختص المحاكم التأديبية كل في دائرة اختصاصها بالفصل في الأمور الآتية :

أولا : الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التي تقع من :

١ ـ العاملين المدنيين بالجهاز الاداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها و وحدات الادارة المحلية و كذلك العاملين بالهيئات العامة و شركات القطاع العام و الشركات التي تلتزم لها الحكومة بحد أدنى من الارباح .

---

(١) المستشار هاني الدرديري ـ الدليل العملي للاجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة ج ا ص ٤٥٢ . وقد أشار سيادته لحكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٧٢/٢/١٩ في القضية رقم ١٠٤٦ لسنة ١٣ قضائية .

٢ - أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين وفقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تشكيل مجالس الادارة فى الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة وكيفية تمثيل العاملين فيها .

٣ - العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدها قرارا من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها مصريا شهريا .

ويلاحظ أنه يخرج من اختصاص المحاكم التأديبية الفئات التى تنظم القوانين التى يخضعون لها نظاما خاصا للتأديب وذلك كرجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة وهيئات التدريس بالجامعات .

ثانيا : وبالاضافة الى نظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات الادارية والمالية للفئات السابقة فان المحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين التاسع والعاشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة وهى :-

١ - الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية النهائية للسلطات التأديبية .

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٥٢١ .

٢ - الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين فى القطاع العام فى الحدود المقررة قانونا .

٣ - الفصل فى طلبات الوقف الاحتياطى عن العمل لأعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا للقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تشكيل مجالس الادارة فى الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة وكيفية تمثيل العاملين فيها ".

٤ - كما أنه وفقا للتفسير الذى انتهت اليه المحكمة العليا فى ٤ نوفمبر عام ١٩٧٢ فان المحاكم التأديبية تختص بطلبات التعويض المتعلقة بالطعون التأديبية بالنسبة للعاملين بالحكومة والقطاع العام ، وقد قضى الحكم المشار اليه باختصاص هذه المحاكم فى كل ما يتعلق بالجزاءات التأديبية سواء من حيث الالغاء أو التعويض .

٥ - كما يصدر رئيس المحكمة التأديبية قرارا يتعلق بالفصل فى طلب وقف أو مد وقف المقدمين للمحاكمة التأديبية عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف عن العمل فى الحدود المقررة قانونا (١) .

ولا يجوز اقامة الدعوى التأديبية بالنسبة للعاملين الذين انتهت مدة خدمتهم الا فى حالتين :-

---

(١) المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون ١٣٦ لسنة ١٨٤ .

الأولى : اذا كان قد بــدأ فى التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة .

الثانية : اذا كانت المخالفة مالية يترتب عليها ضياع حق من الحقــوق المالية للدولة او احد الاشخاص الاعتبارية العامــــة او الوحدات التابعة لها و ذلك لخمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة و لو لم يكن قد بـدأ فى التحقيق قبل ذلـك .

و تنظر الدعوى التأديبية فى جلسة تعقد خلال خمسة عشر يومـا من تاريخ ايداع الأوراق قلم كتاب المحكمة ، وعلى المحكمة ان تفصل فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة ، كما لا يجوز تأجيــل الدعوى أكثر من مرة لذات السبب و لا يجوز ان تتجاوز فترة التأجيــل أكثر من اسبوعين ، و تصدر المحكمة الحكم فى الدعوى خلال مـــدة لا تجاوز شهرين من تاريخ احالة الدعوى اليها كما لا يجوز تأجيــل النطق بالحكم أكثر من مرة . و تصدر الأحكام مسببة و يوقعهــا الرئيس و الاعضاء .

ويلاحظ أن المشرع قد استهدف من وراء ذلك كله عدم اطالـة اجراءات المحاكم التأديبية ، ذلك أن طول الوقت الذى تستغرقــه اجراءات المحاكمة من شأنه أن يضر بالجهاز الادارى فى الدولة (1) مــن ناحيتين :

الأولى ـ أن ثبوت ادانة الموظف بعد مرور وقت طويل يفقد الجزاء

(1) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء التأديب ـ 1987 ص ٥٤٢ ، ويعبر سيادته عن هذا المعنى بقوله : " لقـد أجمعت حكمة الأجيال على أن العدالة البطيئة هى أشر أنـواع الظلم " لهذا فاننا نرى ضرورة اعادة النظر فى جميع اجراءات التأديب بما يكفل السرعة والفاعلية .

الذى يوقع عليه كل قيمة من حيث ردع الموظف ذاته ، كما أنه يفقده مضمونه باعتباره ردعا لغيره من العاملين ، وذلك لأن العقاب وقع فى وقت محيت فيه آثار الجريمة التى تمت من الأذهان .

الثانية ـ ومن الناحية المقابلة فانه من الأفضل ألا يظل سيف العقاب مسلطا على الموظف البرئ ، وأن يظل أمره معلقا بما يؤدى اليه ذلك من أثر سئ على نفسية هذا الموظف مما من شأنه أن يصرفه عن أداء عمله والاهتمام بالبحث عن أسباب براءته .

لكل ذلك أوجبت المادة ٣٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بأن : " تفصل المحكمة التأديبية فى القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة " وحتى لا تتلكأ الجهات الادارية فى اطالة أمد الدعوى التأديبية أوجبت نفس المادة " على الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل فى الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب " ، كما منعت المادة ذاتها " تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين " .

كما حددت ذات المادة أمدا نهائيا للفصل فى الدعوى حيث أوجبت على المحكمة بأن : " تصدر .. حكمها فى مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ احالة الدعوى اليها " .

وزيادة فى ضمانات المحاكمة فقد نصت المادة ٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن تتولى النيابة الادارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية [1] .

---

(١) المستشار / مصطفى كامل اسماعيل ـ الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة ـ المصدر السابق الاشارة اليه ص ٢٢ .

وتبت المحكمة فى الوقائع الواردة بقرار الاحالة ، ويجوز لهـا سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة التصدى لوقائع أخرى لم ترد فى قرار الاحالة والحكم فيها اذا كانت عناصر المخالفة ثابتة فى الأوراق ويشترط منح العامل أجلا مناسبا لتحضير دفاعه اذا طلب ذلك .

و يجوز للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين لم يردوا فى قرار الاحالة اذا توفرت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم ، و فى هذه الحالة يجب منحهم أجلا مناسبا لتحضير دفاعهم اذا طلبوا ذلك و تحال الدعوى برمتها الى دائرة أخرى بقرار من رئيس المجلس بناء على طلب رئيس المحكمة .

و اذا رأت المحكمة أن الوقائع الواردة فى قرار الاحالة أو غيرها من تناولها التحقيق تشكل جريمة جنائية احالتها الى النيابة العامة للتصرف و تفصل المحكمة التأديبية فى الدعوى التأديبية الا اذا كان الفصل فى الدعوى الاخيرة يتوقف على النيابة فى الدعوى الجنائية ففى هذه الحالة يتعين وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل فى الدعوى الجنائية .

و لا يجوز للمحاكم التأديبية أن تجاوز مهمتها التى حددها المشرع و هى توقيع العقوبات التأديبية الى الحكم على الموظفين المحالين اليها بتعويض عن الاضرار التى ألحقوها بالادارة نتيجة أخطائهم و على الادارة اذا ارادت الحصول على التعويض عن هذه الاضرار أن تلجأ الى الطرق القانونية المقررة [1] .

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء التأديب المرجع السابق ص ٥٣٣ ـ حيث يشرح سيادته باستفاضة كبيرة أنه لا اختصاص للمحاكم التأديبية فى مجال التعويضات المدنية .

وأحكام المحاكم التأديبية نهائية ، و يطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا فى الاحوال التى يبينها القانون و يجوز لذوى الشأن والوزير المختص ، و رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، و مدير النيابة الادارية والعامل الذى صدر ضده الحكم الطعن فيها ، واذا كان الحكم الصادر من المحكمة التأديبية هو الفصل من الخدمة فانه يتعين على رئيس هيئة المفوضين بناء على طلب العامل المفصول أن يقيم الطعن فى الفصل .

و تجتمع المحكمة التأديبية العليا فى صورة جمعية عمومية تتألف من جميع أعضائها للنظر فى المسائل المتعلقة بنظامها الداخلى ، و توزيع الاختصاص بين دوائرها . و تنعقد بناء على طلب رئيس مجلس الدولة أو نائب رئيس المجلس للمحاكم التأديبية أو ثلاثة من أعضائها على الاقل ، و تدعى اليها هيئة المفوضين و يكون لممثلها صوت معدود فى المداولة ، و فى حالة حضور رئيس المجلس تكون له رئاسة الجلسة و فى غير هذه الحالة تكون الرئاسة لنائب رئيس المجلس لهذه المحاكم وعند غيابه لاقدم الحاضرين .

و تصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ، و فى حالة التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس ، و تبلغ القرارات لرئيس المجلس و لا تكون نافذة الا بعد التصديق عليها من رئيس المجلس بعد أخذ رأى نائب رئيس المجلس لهذه المحاكم .

ثانيا : تشكيل المحاكم التأديبية :-

يختلف تشكيل المحاكم التأديبية بحسب درجة الموظفين فى الجهاز الادارى للدولة فاذا كان الموظف من مستوى الادارة العليا

فان المحكمة التى تختص بمحاكمته تتشكل من ثلاثة مستشارين ، اما اذا كان الموظف ممن يشغلون درجات فى المستوى الاول او الثانى او الثالث فانه يحاكم امام محكمة تتشكل برئاسة مستشار على الاقل وعضوية اثنين من النواب[1].

وبصفة عامة فان المحاكم التأديبية تتشكل كل واحدة منها من دائرة أو أكثر . ويكون مقار المحاكم التأديبية بالنسبة لمستوى الادارة العليا فى القاهرة والأسكندرية ، وتتألف كل واحدة منها من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين .

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم تأديبية (للمستوى الأول والثانى والثالث) فى محافظات أخرى غير القاهرة والأسكندرية . ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها - وذلك بعد أخذ رأى مدير النيابة الادارية .

هذا وقد أصدر السيد رئيس مجلس الدولة القرار رقم ١٢٥ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة تأديبية بمدينة المنصورة ، ويشمل اختصاصها الدعاوى والطعون الخاصة بالعاملين فى محافظات الدقهلية ودمياط والشرقية والاسماعيلية وبورسعيد وسيناء ووحدات الحكم المحلى فى هذه المحافظات .

كذلك أصدر القرار رقم ١٢٧ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة تأديبية بمدينة طنطا تختص بالنظر فى الدعاوى التأديبية والطعون الخاصة بالعاملين بمحافظات الغربية وكفر الشيخ والقليوبية والمنوفية ووحدات الحكم المحلى فى هذه المحافظات .

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التأديب - المرجع السابق ص ٥١٨ .

كذلك أصدر القرار رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٣ بانشاء محكمة تأديبية بمدينة أسيوط تختص بنظر الدعاوى التأديبية والطعون الخاصة بالعاملين فى محافظات أسيوط والمنيا وسوهاج وقنا وأسوان والوادى الجديد والبحر الأحمر ووحدات الحكم المحلى فى هذه المحافظات .

أما المحكمة التأديبية بالأسكندرية فتختص بنظر الدعاوى التأديبية والطعون الخاصة بالعاملين بمحافظات الأسكندرية والبحيرة والصحراء الغربية ، وكذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم التى مقرها مدينة الأسكندرية بالدعاوى والطعون الخاصة بالعاملين (من مستوى الادارة العليا) من محافظات الأسكندرية والبحيرة والصحراء الغربية .

وتتعدد المحاكم التأديبية (للعاملين من المستوى الأول والثانى والثالث) بمدينة القاهرة وتختص كل منها بعدد من الوزارات والمصالح .

فقد صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن تعيين المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثانى والثالث وما يعادلها وتحديد دائرة اختصاص كل منها على الوجه الآتى :

١ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين برياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء ، ووزارات : الخارجية ، والعدل ، والداخلية ، وأمانة الحكم المحلى والمنظمات الشعبية ووحدات الحكم المحلى ، وشئون مجلس الشعب ، والتخطيط ، والقوى العاملة ، والسياحة والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

٢ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين بوزارات : الصناعة ، والبترول والثروة المعدنية ، والكهرباء ، والحربية ، والانتاج الحربى ، والطيران المدنى ، والشئون الاجتماعية ، والرى ، والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

٣ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين بوزارات : التربية والتعليم ، والتعليم العالى ، والثقافة ، والاعلام ، والشباب ، والتموين والتجارة الداخلية ، والمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ، والتأمينات ،والأوقاف وشئون الأزهر ، والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

٤ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين بوزارتى الزراعة والاصلاح الزراعى ، واستصلاح الأراضى ، والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

٥ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين بوزارتى الاسكان والتشييد ، والصحة ، والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

٦ — محكمة تأديبية بالنسبة الى العاملين بوزارتى النقل ،والمواصلات وهيئة النقل العام لمدينة القاهرة ، والجهات التابعة والملحقة بالوزير .

وتختص كل محكمة تأديبية بالعاملين بفروع الوزارات والموجودة بالمحافظات ولو كانت تحت اشراف المحافظ .

وهكذا يتحدد اختصاص المحكمة من بين المحاكم التأديبية طبقا لأساسين :

أولهما : المستوى الوظيفى للعاملين المقدم للمحاكمة وقت اقامة الدعوى . فاذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم فى المستوى هى المختصة بمحاكمتهم جميعا .

ثانيهما : أن تكون محاكمة العاملين المنسوب اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ، ومجازاتهم ، أمام المحكمة التى وقعت فى دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة . فاذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه (1) .

---

(١) وتطبيقا لذلك ، حكمت المحكمة الادارية العليا ، بأن المناط فى تحديد دائرة اختصاص كل من المحاكم التأديبية ، هو بمكان وقوع

═══

هذا واذا كانت الجهة التى يتبعها العامل وقت توقيع الجزاء قد حلت محل جهة كانت قائمة على شئون المرفق الذى وقعت المخالفة فى شأنه ، فان الاختصاص بتوقيع الجزاء عن هذه المخالفة يصبح للجهة التى صار العامل تابعا لها أخيرا ، وذلك نتيجة حلولها محل الجهة الأولى فى اختصاصاتها (١) . ومن ثم فان الاختصاص ينعقد أيضا للمحكمة التأديبية التى تتبعها هذه الجهة .

وأما العاملون المعارون أو المنتدبون أو المكلفون ، فالأصل فيهم - وفقا للفقرة الأخيرة من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - أنهم يخضعون للمحكمة التأديبية التى تتبعها الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو المكلف ، باعتبار أن هذه الجهة هى المختصة بالتحقيق معهم وتأديبهم عن المخالفات التى يرتكبونها أثناء اعارتهم أو ندبهم ، الا أنه يشترط لذلك أن تكون السلطة التأديبية فى الجهة التى يعار اليها العامل ، أو يندب للقيام بالعمل فيها ، تملك قانونا توقيع جزاءات تأديبية على العاملين

= المخالفة المنسوبة الى العامل ، وليس بمكان عمل العامل عند اقامة الدعوى التأديبية ، ومن ثم فان نقل العامل بعد ارتكابه المخالفة الى جهة أخرى تقع فى دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى ، لا يحول دون اختصاص المحكمة التى تتبعها الجهة الأولى فى محاكمة العامل . (حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٧٩/٢/٣ (المجموعة س ٥٤ قاعدة رقم ٥٨).
أنظر أيضا حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٨٠/٥/٣١ (المجموعة س ٢٥ قاعدة رقم ١٠٧).

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٧٦/٥/٢٢ فى القضية رقم ٦٥٨ لسنة ١٤ ق - مشار اليه فى كتاب الدليل العملى للاجراءات أمام مجلس الدولة للأستاذ هانىء الدرديرى - دار النهضة العربية - ١٩٨٠ - جـ ١ ص ٤٥٥ .

المعارين أو المنتدبين اليها من جنس الجزاءات التى يخضع لهـا هؤلاء العاملون فى الجهات الأصلية التى يتبعونها [١]. وأما اذا كانت هذه الجهة من الجهات الخاصة التى لا يخضع العاملـون فيها للمحاكم التأديبية مثلا ، فان العامل المعار أو المنتدب يسـأل عن طريق جهته الأصلية [٢] وبالتالى فانه يخضع للمحكمة التأديبيـة التى تتبعها جهته الأصلية [٣] .

والقواعد المتعلقة باختصاص المحاكم التأديبية تعتبر مـن النظام العام ، وعليه يجوز للموظف المحال للمحاكمة ، كما يجوز للنيابـة الادارية التى أقامت الدعوى التأديبية ، الدفع بعدم اختصاص المحكمة وذلك فى أى مرحلة تكون عليها الدعوى ، فضلا عن أن للمحكمة التأديبية أن تتصدى للقضاء بعدم اختصاصها وذلك اذا ما تبين لها ذلك مـن تلقاء نفسها ولو لم يتمسك ذوو الشأن بهذا الدفع .

وسبب ذلك أن اختصاص المحاكم التأديبية سواء تعلق بشخـص العامل ، أو بمكان وقوع المخالفة التـأديبية ، انما يتحدد على أساس اعتبارات تمليها المصلحة العامة وحدها ، والتى لا يجوز تجاهلها [٤].

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٦/١/١٩٧٩ (المجموعـة س ١٩ ص ٢٢١).

(٢) هانىء الدرديرى : الدليل العملى للاجراءات أمام مجلس الدولة – مرجع سابق ص ٤٥٥ .

(٣) تنص المادة ٨٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أن : "يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقـل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التى يتبعها العامل الـى الجهة التى يباشر فيها عمله وذلك فى الجهات التى تضم عامليـن يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة الى المخالفات التى تقع فـى هذه الجهات ".

(٤) د . عبد الفتاح حسن – التأديب فى الوظيفة العامة – دار النهضـة العربية ١٩٦٣ – ص ٢٠٨ ، ٢٠٩ .

واذا صدر الحكم رغم عدم سلامة تشكيلها جاز الطعن فيه أمـــام المحكمة الادارية العليا [1] .

---

(١) د ٠ عبدالفتاح حسن ـ المصدر السابق ص ٢٠١ ٠
المستشار / مصطفى بكر ـ تأديب العاملين فى الدولة ص ٢٤٢ ٠

المبحث الخامس
هيئة مفوضى الدولة

لم يكن نظام المفوضين معروفا فى ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ القانون الاول لمجلس الدولة ، كما لم يعرف هذا النظام فى نصوص القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ الذى حل محل القانون الاول وانما عرف فى تاريخ تال فى ظل القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ وذلك بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ الذى اضاف فقرة جديدة للمادة (٤٠) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ تنص على (يكلف الموظفون الملحقون بالمحكمة - باعتبارهم موظفين بالمجلس - بتقديم تقرير فى كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه وتبين اللائحة الداخلية النظام الذى يسير عليه مفوضو المجلس فى اعمالهم) •

وقد اقتبس هذا النظام من نظام مجلس الدولة الفرنسى حيث يقوم بدور هام وفعال فى توجيه القضاء الادارى وتطوير قواعد القانون الادارى وذلك وهم بصدد دراسة ملف الدعوى وتهيئة القضية للحكم ، والمفوض وهو يمارس هذه الوظيفة كثيرا ما يهتدى الى حكم يرشد المحكمة ذاتها وتستند اليه فى حكمها بل فى كثير من الاحيان تعتنق المحكمة ما انتهى اليه المفوض بالفاظه لذلك فان بعض الشراح يقرران هؤلاء المفوضين يحركون القانون الادارى الفرنسى من وراء ستار(١) •

---

(١) الدكتور عبدالحميد كمال حشيش - مبادئ القضاء الادارى - المجلد الأول - المرجع السابق ص ٢١٠ ومابعدها •

و من هنا كانت اهمية نظام مفوضي الدولة في مصر لذلك نجـــد آن هذا النظام اخذ مكانه بين هيئات القسم القضائي لمجلس الدولـــة في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ و القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ثم فـى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

تشكيل هيئة المفوضيـــن :ـ

تتكون هيئة المفوضين (م ٦) من احد نواب رئيس المجلـــس رئيسا ، ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعديـــن والنواب والمندوبين وقد حتمت المادة ٦ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بان يكون مفوضو الدولة امام المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضـــاء الادارى من درجة مستشار مساعد على الأقل(١) .

ولما كانت هيئة مفوضى الدولة هى الأمينة على المنازعات الادارية والعامل الأساسى فى تحضير الدعوى الادارية وتهيئتها للمرافعة ، وفـى ابداء الرأى القانونى المحايد فيها سواء فى المذكرات التى تقدمها أو فى الايضاحات التى تطلب اليها فى الجلسة العلنية ، فانه يتفرع عـن ذلك كله أنه لابد من حضور من يمثلها بالجلسة والا وقع بطلان فى الحكم ، كما أنه اذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الـــرد المنصوص عليها فى المادتين ٧٦ ، ١٤٨ من قانون المرافعات فـــان المفوض يكون غير صالح فى الحالة الأولى ممنوعا من مباشرة مهمته فى الدعوى وجاز رده ان لم يتنح عنها فى الحالة الثانية ، وذلك تحقيقا للحيدة التامة بحكم وظيفته فى الدعوى ، فاذا كان المفوض غير صالح لمباشرة مهمته فى

---

(١) الدكتور يحى الجمل ـ القضاء الادارى ـ المرجع السابق ص ١٤٠ .
(٢) استاذنا الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء الالغاء ـ المرجع السابق ص ١٤٤ .

الدعوى ، ومع ذلك استمر فى مباشرتها ، أو حيث يجب عليه التنحى عنها وندب غيره لأداء مهمته فيها ، كان كذلك منطويا على بطلان فى الاجراءات يؤثر فى الحكم فيعيبه ويبطله (1) .

اختصاص هيئة مفوضى الدولة :-

بينت المادتان ٢٧ - ٢٨ من قانون مجلس الدولة الجديد اختصاص هيئة المفوضين حيث نصت المادة الاولى على ان :-

" تتولى هيئة مفوضى الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة فى سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات واوراق وان يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فى الدعوى أو بتكليف ذوى الشان بتقديم مذكرات او مستندات تكميلية ، وغير ذلك من اجراءات التحقيق فى الاجل الذى يحدده لذلك .... " ويودع المفوض - بعد اتمام الدعوى تقريرا يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التى يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسببا - ويفصل المفوض فى طلبات الاعفاء من الرسوم .

كما نصت المادة ٢٨ على ان : " لمفوض الدولة ان يعرض على الطرفين تسوية النزاع على اساس المبادئ القانونية التى ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا خلال اجل يحدده " .

وعلى ذلك فاننا نخلص الى ان اختصاص هيئة المفوضين يتحدد فى الامور الآتية :-

---

(1) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٠ لسنة ١ ق ، جلسة ١٧ من ديسمبر سنة ١٩٥٥ .

اولا : تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعـة :ـ

تحدد المهمة الاساسية لهيئة المفوضين فى تحضير الدعـوى وتهيئتها للمرافعة وهى حيـن تقوم بهذا الدور فانها تجرد المنازعـات الادارية من مجاهل الخصومات الفردية ولددها وتنظراليها نظرة موضوعية اذ ان الادارة يجب ان تكون خصما شريفا لا يبغى سوى معاملة النـاس جميعا طبقا للقانون على حد سواء ، ولكى يتكفل المفوض بهذا الدور فانه يبحث القضية من كافة جوانبها و القاء الضوء على ما اظلم منها و ابـراز النقاط القانونية فيها و فضلا عن ذلك فانه يقوم بتحضير الدعوى واعدادها للمرافعة مما يخفف عن كاهل القضاة و يسمح لهم بالتفرغ للفصل فيهـا وهو فى سبيلـه لتحقيق هذه المهمة فان له الاتصال بالجهـات الادارية ذات الشان لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزوم تحقيقهـا او بدخول شخص ثالث فى الدعوى او بتكليف ذوى الشان بتقديـم مذكرات او مستندات تكميلية كما له اجراء التحقيق فى الاجل الـذى يحدده الى غـير ذلك مما نصت عليه المادة ٢٧ من قانون مجلـس الدولة و يدخل فى هذه المهمة ما يتكفل بـه مفوض الدولة من كـتابـة تقرير يتضمن عرضا وتحديدا لوقائع الدعوى ورأى المفوض فى موضوعها .

ثانيا : محاولة انهاء النزاع وديا :

لمفوض الدولة كما نصت على ذلك المادة ٢٨ من قانون تنظيم مجلـس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أن يعرض على أطراف الخصومة تسـوية النزاع وديا على أساس المبادئ القانونية التى استقر عليها قضاء المحكمة الادارية العليا ، وذلك خلال أجل محدد ، فان قبل الخصوم ذلـك

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى ـ قضاء الالغاء ـ ص ١٤٧ .

اثبتت التسوية فى محضر يوقع من الخصوم او من يوكلونهم و يكون لهـذا المحضر قوة السند التنفيذى ، كما تعطى صورته وفقا للقواعد المقررة لاعطاء صور الاحكام ، و تستبعد القضية فى هذه الحالة من الجدول لانتهاء النزاع فيها ، واذا لم تتم التسوية حسبما اشار مفوض الدولة فللمحكمة عند الفصل فيها أن تحكم على المعترض بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها و يجوز منحها للطرف الآخر .

ثالثا : الطعن فى الاحكام الادارية :-

نصت المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة على ان يكون لذوى الشأن و لرئيس هيئة المفوضين أن يطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى او من المحاكم التأديبية خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم و ذلك مع مراعاة الاحوال التى يوجب عليه القانون فيها الطعن فى الحكم بوجوب الطعن فى الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بناء على طلب العامل المفصول من حالات الفصل من الخدمة (م ٢٢ من قانون مجلس الدولة[1]) ، كما أن الأحكام

---

(١) والأصل أن يوقع رئيس هيئة المفوضين على تقرير الطعن الذى يرفع منه أمام المحكمة الادارية العليا ، فاذا قام مانع أو عذر حال دون توقيعه ، آل هذا الاختصاص الى من يليه فى الأقدمية ، كما أن لرئيس هيئة المفوضين أن يندب أحد معاونيه لاتخاذ سبيل الطعن سواء وقع هذا الندب كتابة أو شفاهة . وللمزيد من التفصيل :
- دكتور / فؤاد العطار - رقابة القضاء على أعمال الادارة العامة ص ٢٩٥ طبعة ١٩٦٨ .
- وقد قضت المحكمة الادارية العليا : " بأنه ولئن كان قانون تنظيم مجلس الدولة قد ناط فى الأصل حق الطعن فى أحكام

الصادرة من محكمة القضاء الادارى فى الطعون المقامة أمامها فى أحكام المحاكم الادارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا الا من رئيس هيئة المفوضين وحده خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم و ذلك اذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الادارية العليا او اذا كان الفصل فى الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانونى لم يسبق لهذه المحكمة تقريره(١) .

رابعا : الفصل فى طلبات الاعفاء من الرسوم :-

و قد خولت المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة لهيئة المفوضين الفصل فى طلبات الاعفاء من الرسوم و ذلك بالنسبة لمن لا تتوفر لديهم القدرة على دفعها .

= محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية برئيس هيئة مفوضى الدولة، الا أن ذلك لا يعنى أنه يتحتم أن يوقع بيده على كل عريضة طعن تودع سكرتارية المحكمة الادارية العليا ، حتى ولو قام بالرئيس المذكور مانع أو عذر أدى الى قيام غيره مقامه ، ذلك أن الاختصاص وان كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه ، الا أن الأصول العامة تقضى عند الضرورة بأن يتحدد مباشرة اختصاص الأصيل الى من ينيبه متى قام بالأصيل مانع أو عذر حتى لا يتعطل سير العمل .

- حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٧٩٦ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٧ - السنة ٣ ق .

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى - قضاء التعويض - ١٩٨٦ حيث يشرح سيادته باستفاضة طرق الطعن فى الأحكام الادارية فى الصفحات من ٥٣١ الى ٧١٤ .

المستشار عبد الوهاب البندارى - طرق الطعن فى العقوبات التأديبية اداريا وقضائيا - دار الفكر العربى - بدون تاريخ نشر أو رقم ايداع ولكن لوحظ انه صدر بعد القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

البـــاب الأول

طبيعة الإجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة

الاجراءات procédure هى مجموعة القواعد الأصولية التى تنظم القضاء والتقاضى [١].

والاجراءات بهذا التعريف تشمل جميع القواعد الأصولية التى تتبع أمام المحاكم ، على اختلاف أنواعها ، مدنية كانت أو تجارية أو أحـــوال شخصية أو جنائية أو ادارية [٢] أو دستورية .

وعلى قدر دقة وتكامل اجراءات التقاضى وملاءمتها للدعوى يكـــون الوصول الى تحقيق أكبر قدر من العدالة للمتقاضين بأقل جهد وتكاليف . أما اذا كانت الاجراءات قاصرة أو معيبة انعكس أثرها على التقاضى بحيث يتعذر على القاضى وعلى المتقاضين تحقيق الفائدة المرجوة . أمـا اذا كانت الاجراءات منظمة بدقة وكفاية فانها تعتبر أداة أساسية ومؤثـــــرة لتحقيق العدالة للمتقاضين بأيسر السبل وأرخص التكاليف .

وقد نظمت اجراءات التقاضى أمام القضاء العادى منذ وقت بعيد بدقة وتفصيل حتى اكتمل نضجها ويتمثل ذلك فى أحكام المرافعات المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والاجراءات الجنائية . وهذه الأحكام لـــم

---

(١) اصطلاح " اجراءات " أقرها مجمع اللغة العربية مقابل للكلمـــــة الفرنســـية procédure .

(٢) ويطلق على الاجراءات الادارية أمام محاكم القضاء الادارى : اجراءات التقاضى الادارية أو اجراءات الدعاوى الاداريـــة أو الاجراءات الادارية القضائية .

Les procédures administratives contentieuses .

تستهدف أصلا الدعاوى الادارية التى ينظرها القضاء الادارى وتتطلب الأخيرة اجراءات قضائية تلائم طبيعتها وتتفق وتنظيم هذا القضاء.
واجراءات التقاضى أمام القضاء الادارى وهى ما تعرف "بالمرافعات الادارية" تشمل مجموعة الاحكام الاجرائية التى يتبعها القاضى الادارى والمتقاضون بهدف اصدار الحكم القضائى فى منازعة ادارية تدخل فى اختصاص القضاء الادارى ، أو هى مجموعة الأحكام المتعلقة بالدعوى الادارية وسيرها على وجه الخصوص والواجبة الاتباع أمام جهاته المختلفة ، أو أنها الاحكام التى يتعين على المتقاضين مراعاتها فى اقامة الدعوى امام القضاء الادارى ويلتزم بها الأخير خلال التحضير والحكم . وهى تستهدف كغيرها من الاجراءات القضائية حماية المتقاضين من تحكم القاضى، وتضمن سلامة التقاضى وتيسير الفصل فى الدعوى تحقيقا للعدالة (١) .

فقواعد الاجراءات الادارية يقصد بها (٢) القواعد الشكلية والاجرائية التى يتعين على المتقاضين اتباعها فى رفع خصوماتهم الى القضاء والتى يلتزم بها هذا الأخير أثناء سير الخصومة والحكم فيها .

فهى بهذا تشمل كافة القواعد التى تتبع أمام المحاكم الادارية على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، سواء من حيث الشكل الذى تقدم به الدعوى ، أم من حيث طرق تحضيرها وتهيئتها للمرافعة ، أم من حيث اصدار الحكم فيها وتسبيبه والنطق به ، أم من حيث طرق الطعن فى هذه الأحكام .

---

(١) الدكتور / أحمد كمال الدين موسى : طبيعة المرافعات الادارية ومصادرها ـ مجلة العلوم الادارية . السنة التاسعة عشر ـ العدد الأول ـ يونية ١٩٧٧ .

(٢) الدكتور / فؤاد العطار ـ القضاء الادارى ـ دار النهضة العربية ١٩٦٨ .

فقوانين الاجراءات الادارية تنظم اذن طريق الركون الى السلطة القضائية ، ووسائل الدفاع أمامها ، وتبين كيفية الفصل فى المنازعات والاستفادة من الحكم الذى يصدر لكل ذى مصلحة .

فالاجراءات الادارية فى جوهرها متعلقة بالشكل ، ولكن رغم شكليتها فانها مع ذلك قد تمس أصل الحق ، وذلك عندما تقرر آثار رفع الخصومة الى القضاء ، والحكم فيها ، وانقضائها بالتقادم ، أو بأى سبب آخر . وقد يترتب على مخالفتها ضياع الحق ذاته ، ولكن هذه الأمور العرضية ليس من شأنها ان تخرج هذه القواعد عن كونها مقصورة على تناول الاجراءات التى تبين شكل الدعوى ، وكيفية اعلانها ، والغرض منها ، وأثرها ، وكيفية الاخلال بقواعدها وما يترتب على هذا الاخلال من بطلان أو سقوط ، أو تعرض لحكم بالغرامة أو التعويض (1) .

فقواعد الاجراءات الادارية مستقلة عن قواعد الاجراءات الأخرى ، سواء كانت مدنية ، أم تجارية ، أم جنائية . ولا تطبق المحاكم الادارية قواعد المرافعات المدنية ، والتجارية فى غير الحالات التى نص عليها المشرع صراحة ، وبالقدر الذى لا يتعارض وطبيعة نظام القضاء الادارى وظروفه الخاصة به .

وقد نصت المادة الثالثة من قرار اصدار القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن : " تطبق الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائى " .

ويلاحظ أن الاجراءات المعمول بها أمام مجلس الدولة الفرنسى

---

(1) الاستاذ / محمد العشماوى ، ودكتور / عبدالوهاب العشماوى : قواعد المرافعات ـ الجزء الأول ص ٨ سنة ١٩٥٧ .

بمقتضى الأمر الصادر فى ٣١ يولية ١٩٤٥ معدلا بمرسوم ٣٠ يولية ١٩٦٣ تختلف فى بعض جزئياتها عن الاجراءات المطبقة أمام المحاكم الادارية الفرنسية التى تستند أساسا الى قانون ٢٢ يوليو ١٨٨٩ معدلا بمرسوم ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣ ، والتى تختلف بدورها عن مثيلاتها أمام مختلف جهات القضاء الادارى الأخرى المتخصصة .

كما أن قوانين مجلس الدولة فى مصر المتعاقبة قد أفردت أحكاما خاصة للاجراءات أمام محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية تختلف فى تفصيلاتها عن الاجراءات أمام المحاكم التأديبية التى تختلف أيضا عن الاجراءات أمام المحكمة الادارية العليا التى رسمها القانون .

والمرافعات الادارية فى مجموعها يسودها طابع معين ولها ذاتية وروح مستقلة تميزها ، وتطورت فى نطاق اطار عام له سماته الخاصة ، وتكون فى مجموعها القانون العام للاجراءات فى هذا المجال (١) .

وفى ذلك يقول العميد Hauriou : " ان جميع الاجراءات أمام المحاكم الادارية رغم اختلافها فى التفاصيل ذات خصائص مشتركة على نحو يستخلص منه تنظيم عام (٢) .

وقد تشبعت المرافعات الادارية بالأساليب الادارية المبسطة وروح الاتصال والتعاون القائم بين القضاء الادارى والادارة العامة والتيارات المتبادلة بينهما ، وامتازت بالمرونة والبعد عن الجمود والشكليات بصفة عامة بما لايخل بضمانات التقاضى (٣)

I- Debbasch : " Procédure administrative contentieuses et procédure civile " . Paris 1962.n°5.
2- Hauriou : " Précis de droit administratif " 1933. p : 492 .
3- Lendoan : " La procédure devant le conseil d'état " . Thèse . Paris .1954. p : 38 .

وفى تناولنا لطبيعة الاجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة نتناول ماهية القانون العام للاجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة ، ثم نتناول استقلال اجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة وفى النهاية نتناول السريان الزمنى لقواعد اجراءات التقاضى أمام مجلس الدولة وسوف نتناول كل مسألة من هذه المسائل فى فصل خاص .

الفصل الأول

ماهية القانون العام للاجراءات القضائية أمام محاكم مجلس الدولة

حينما صدر القانون الأول لتنظيم مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تضمن نص المادة ٢١ منه التى نصت على أنه : "فيما عدا ما هو منصوص عليه فى المواد التالية ، تسرى فى شأن الاجراءات التى تتبع أمام محكمة القضاء الادارى القواعد المقررة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية ".

وقد رددت المادة ١١ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ القانون الثانى لمجلس الدولة نفس الحكم .

أما القانون الثالث لمجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فقد نصت المادة ٧٤ منه على أن " تطبق الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك الى أن يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائى ".

ثم صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ متضمنا نفس المبدأ فى المادة الثالثة من مواد اصدار هذا القانون .

وأخيرا تضمن القانون الحالى لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نفس الحكم فى المادة الثالثة من مواد قانون الاصدار .

والملاحظة الجديرة بالاعتبار أن القانون الخاص باجراءات التقاضى الذى أشارت اليه النصوص المتعاقبة فى قوانين مجلس الدولة منـــذ القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لم يصدر بعد ، فضلا عن أن وجود بعض القرارات المتفرقة التى قررت بعض اجراءات يتعين اتباعها فى الدعـاوى الادارية[1] ، أو وجود فصل خاص بالاجراءات أمام محاكم مجلس الدولة تضمنه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ كل ذلك ليس من شأنه أن يؤدى الى القول بوجود قانون متكامل للاجراءات الادارية محدد المعالم مكتمل الملامح من شأنه أن يحسم كل نزاع حول الاجراءات الواجب اتباعهـا أمام المحاكم الادارية .

من ذلك نتبين أن مجلس الدولة المصرى وقد قارب ميلاده علـى نصف قرن لا يوجد قانون متكامل خاص بالقواعد الاجرائية التى يتعـين اتباعها امام محاكمه ، وذلك على خلاف المحاكم العادية أو الجنائية ، ففى نطاق الاجراءات الواجب اتباعها أمام المحاكم العادية يوجد قانون المرافعات المدنية والتجارية ، الذى بلغ شأوا كبيرا فيما يتعلق بارســاء القواعد الاجرائية المتعلقة بسير الدعوى واجراءات التقاضى ، بحيث أصبحت هذه الاجراءات لها استقلالها وتميزها كما تمثل قانونا محـدد المعالم ، يقوم على أسس ونظريات تحكمه كما ينظم بدقة ووضوح القواعد الاجرائية التى يجب اتباعها فى دعوى القانون الخاص ، كما يتضمن أيضا

---

(١) منها القرار الجمهورى رقم ٥٥٧ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم النشرات المصلحية واجراءات التظلم الادارى والذى قرر العمل باحكام قرارى مجلس الوزراء الصادر به فى ١٩٥٥/٣/٣٠ وفى ١٩٥٥/٤/٦ وكذلك القرار الجمهورى رقم ٥٤٩ لسنة ١٩٥٩ فى ١٩٥٩/٣/٢١ بشأن تحديد الرسوم أمام محاكم مجلس الدولة .

سائر القواعد الاجرائية غير القضائية أى التى لا تتصل بخصومة قضائية [١].

أما فى نطاق الدعاوى الجنائية فيوجد قانون الاجراءات الجنائية الذى يوضح الاجراءات التى تحكم الدعوى الجنائية من حيث اجراءات مباشرتها منذ لحظة ارتكاب الجريمة حتى صدور الحكم فيها ، وكذلك الحقوق والواجبات الناشئة فى محيط الروابط القانونية الناشئة عن تلك الاجراءات سواء تعلقت بالادعاء الجنائى أو الادعاء المدنى التابع للدعوى الجنائية أو باشكالات التنفيذ [٢].

واذا كان هذا شأن اجراءات التقاضى فى دعاوى القانون الخاص أو الدعاوى الجنائية فان الامر على خلاف ذلك — كما أشرنا — بالنسبة للدعاوى الادارية حيث لا زال موضوع الاجراءات الواجب اتباعها امام المحاكم الادارية من الموضوعات الخصبة والبكر التى تحتاج الى مزيد من الجهد فى الفقه والقضاء [٣] .

واذا كان المشرع قد أولى أخيرا الاجراءات أمام محاكم مجلس الدولة بعض الاهتمام والرعاية ، الا ان هذا الاهتمام ليس كافيا وليس بالقدر الذى تتطلبه الدعاوى الادارية [٤] . اذ لا زالت هذه المحاولات فى أطوارها الأولى لم تصل بعد الى وجود قانون متكامل للقواعد الاجرائية أمام محاكم مجلس الدولة على النحو المعروف فى قواعد المرافعات أو الاجراءات الجنائية .

---

(١) دكتور / أحمد أبو الوفا — المرافعات المدنية والتجارية — الطبعة الرابعة ص ١٥ ، ١٦ .

(٢) دكتور / مأمون محمد سلامة — الاجراءات الجنائية فى التشريع المصرى — الطبعة الثانية ص ٩ .

(٣) أستاذنا الدكتور / طعيمة الجرف — رقابة القضاء لاعمال الادارة — قضاء الالغاء — طبعة ١٩٧٧ ص ٢٨٥ .

(٤) د . طعيمة الجرف — المصدر السابق ص ٢٨٥ .

ولقد ترتب على عدم وجود قانون للاجراءات امام المحاكم الادارية وفى المقابل وجود قانون متكامل للمرافعات المدنية والتجارية أن تشعب الرأى حول القواعد الاجرائية التى يتعين اتباعها فى الدعاوى الادارية الى اتجاهين أساسيين :

المبحث الأول
الإتجاه الذى يرى
أن قانون المرافعات هو القانون العام للقواعد الإجرائية

ذهب فريق من الشراح الى أن القواعد الاجرائية فى قانون المرافعات المدنية والتجارية تعد الشريعة العامة أو القانون العام الذى يتعين اتباعه فى كل ما يتعلق بسير الدعاوى وتحقيقها واثباتها والحكم فيها . أيا كان نوع هذه الدعاوى ، وأيا كانت طبيعتها أو انتماءاتها أو الجهة التى ينعقد لها الاختصاص بشأنها ويرى هذا الاتجاه أن المشرع نظم القواعد الشكلية للدعاوى جميعها فى قانون المرافعات، واستثنى من هذه القواعد التنظيمات الخاصة التى يضعها المشرع خاصة بالاجراءات المتعلقة بسير الدعاوى ومراحل التقاضى أمام بعض الهيئات القضائية بما يتسق وطبيعة هذا التنظيم تبعا للطبيعة الخاصة بكل دعوى .(1)

---

(1) الاستاذ الدكتور / أحمد مسلم — أصول المرافعات — دار الفكر العربى ١٩٦٨ — ص ١٥.
الاستاذ الدكتور / أحمد أبوالوفا — المرافعات المدنية — دار المعارف ١٩٧٣ — ص ١٠ .

هذا أصل الدورية

ويترتب على هذا الاتجاه مايلى :

١ - أن الاجراءات المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية باعتبارها الشريعة العامة أو القانون العام للاجراءات هى التى يتعين الرجوع اليها اذا ما شاب القوانين الاجرائية الأخرى أى نقص أو غموض أو ابهام • كما يتعين اعمال نصوص المرافعات فى جميع الحالات التى يخلو منها قانون مجلس الدولة أو لم ينص على الاجراء الذى يحكم الواقعة •

٢ - أن المشرع وان كان يملك وضع تنظيم خاص لاجراءات التقاضى خاصة بالدعاوى الادارية ، فان هذه الاجراءات تطبق بوصفها استثناء على الأصل العام وهو قانون المرافعات ، وتطبيق هذه القواعد يرجع الى القاعدة الفقهية التى تقضى بأن الخاص يقيد العام •

فاحكام المرافعات المدنية تكمل المرافعات الادارية فى حالة النقص باعتبارها أصلا عاما مكملا لها وفى حالة تخلف النص الخاص ولا يوجد نص صريح يستبعد تطبيقها • أو فى الحالات التى لايكون فيها تطبيق المرافعات المدنية منافيا لتنظيمات القضاء الادارى • وعلى هذا يرى Jacquelin (1) أستاذ القانون العام بجامعة باريس أن أحكام المرافعات الادارية الموجزة تميل الى رعاية الادارة وتمكنها من كسب الدعوى فى حالات كثيرة وان قواعد المرافعات المدنية وهى ضمانة للمتقاضين يتعين تطبيقها عند فقد النص الخاص •

وفى مصر يرى جانب من فقهاء القانون الخاص أن المرافعات المدنية هى الشريعة العامة لاجراءات التقاضى أيا كان نوعه • وفى ذلك

I - Jacquelin : " L'évolution de la procédure administrative " R.D.P. 1903 - p : 373 •

يقول العميد الدكتور / أحمد مسلم[1] : " ان من المتفق عليه فقهـــا وقضاء أن قواعد المرافعات المدنية والتجارية تعتبر الشريعة العامة فى شأن التقاضى أيا كان نوعه : جنائيا أو اداريا أو غير ذلك ، بمعنى أن الأصول المقررة فى المرافعات المدنية أو التى تقوم عليها هذه المرافعات واجبة الاحترام عند التقاضى فى المسائل الجنائية أو الادارية أو غيرها ، ما دامت لا تتعارض مع القوانين الموضوعية الخاصة بتلك المسائل ".

وفى ذات الاتجاه يرى الدكتور أحمد أبو الوفا [2] أن : " قانـــون المرافعات يعد القانون العام للاجراءات القضائية ويتعين الرجوع اليـــه اذا شاب القوانين الاجرائية الأخرى غموض أو نقص أو ابهام ".

ويستند هذا الاتجاه فى فرنسا الى حكم لمجلس الدولة قضـــى باعمال جميع المبادئ للاجراءات التى لم يستبعد تطبيقها بنص تشريعى صريح أو لا تتفق وتنظيم جهة القضاء الادارى[3]، ويقول :

" Devant les conseils de préfecture doivent être observées toutes les règles gènèrales de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas inconciliable avec l'organisation même de ces tribunaux "

---

(١) دكتور / أحمد مسلم ـ أصول المرافعات ـ المرجع السابق ص ١٥ .

(٢) دكتور / أحمد أبو الوفا ـ المرافعات المدنية ـ المرجع السابق ص ١٠ .

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٣ مارس ١٩٢٥ ويشير اليه

Jean Appleton : " Traité élémentaire du contentieux administratif " . Paris 1927. n° 192 .

المبحث الثاني
الإتجاه الذى يرى
استقلال القواعد الإجرائية أمام محاكم مجلس الدولة

ويرى فريق آخر من الشراح أن الرأى السابق أغفل الفروق الجوهرية بين الاجراءات المنصوص عليها فى قانون المرافعات ، وبين القواعد والاجراءات التى يتعين اتباعها أمام المحاكم الادارية والتى يستحيل معها القول بأن الأول وهو قانون المرافعات يعتبر الأصل العام للثانى أى الاجراءات الادارية ، ومرد هذا التباين الى أن القانون الادارى قانون مستقل ، لا يأخذ من القانون الخاص الا لضرورة وبقدره وبحيث لا يكون من شأن القواعد المستوردة من غيره أى تأثير على كيانه واستقلاله .

كذلك الأمر بالنسبة للدعوى المتولدة عن خصومة فى اطار هذا القانون فهى شأنها شأن القانون الادارى الذى يحكمها لها طابعها الخاص والمستقل لما تنفرد به من ظروف متعلقة بها ، ولما لها من وظائف تغاير ما لمثيلاتها فى نطاق القضاء العادى - فمن ناحية تختلف المصالح والأهداف التى تحميها أو تسعى الى تحقيقها كل منهما ، فقانون المرافعات يسعى فى المقام الأول الى حماية مصالح مالية للخصوم فى حين أن المصالح التى تحميها الاجراءات الادارية تستهدف أساسا حماية المشروعية وتحقيق الصالح العام وحسن سير المرافق العامة وانتظامها فضلا عن أن مراكز الخصوم فى دعوى القانون الخاص متساوية وهو أمر يتسق وطبيعة المصالح التى يدور حولها هذا القانون ، فى حين أن مراكز الخصوم تختلف تماما فى نطاق الدعاوى

الادارية باعتبار أن أحد أطراف الخصومة فى هذه الدعوى هى جهة الادارة بما تملكه من مكنة استخدام وسائل القانون العام بما لا يصح معه القول بتساوى مراكز الخصوم ٠

فضلا عن اختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص من حيث الطبيعة أو الجوهر ، فكل هذا التباين من شأنه أن يؤدى الى ضرورة ابعاد قواعد المرافعات المدنية والتجارية عن نطاق المنازعات الادارية ، الأمر الذى من شأنه أن يرتب امتناع القياس فى مجال الاجراءات الادارية على أحكام قانون المرافعات ويجعل ذلك أمرا مرفوضا من أساسه ٠

ويترتب على ذاتية الاجراءات الادارية نتائج مغايرة لما انتهى اليه أصحاب الاتجاه الأول٠ كما أن من شأن ذلك أن يجعل القاضى الادارى غير مقيد بقواعد قانون المرافعات مما يوفر له القدرة على ابتداع الحلول الخاصة باجراءات سير الدعوى الادارية والتى تتلاءم معها بما يتسق مع طبيعتها ومراكز الخصوم فيها ٠

وينتهى هذا الاتجاه الى وجود فوارق أساسية بين دعوى القانون الخاص والدعوى الادارية وان هذه الفوارق تعود اساسا الى النصوص الواجب اتباعها أو نتيجة اختلاف الروابط التى تنشأ بين الادارة والافراد فى نطاق القانون العام ، وتلك التى تنشأ بين الأفراد بعضهم مع بعض فى نطاق القانون الخاص(١) ٠

---

(١) للمزيد من التفصيل فى هذه الاتجاهات :
- دكتور/ مصطفى كمال وصفى - أصول اجراءات القضاء الادارى طبعة ١٩٦١ ص ٢٠ ٠
- المستشار/ مصطفى كامل اسماعيل - موجز المحاضرات التى ألقيت على طلاب الدراسات العليا - دبلوم العلوم الادارية جامعة القاهرة - مطبوع على الاستنسل ص ٢٦١ ٠

لذلك يؤكد Rivero (١) ان استقلال القانون الادارى يتحقق بالنسبة للاجراءات والموضوع

" L'autonomie du droit administratif s'affirme sur le terrain de la procédure comme sur le fond du droit " .

=== - د • طعيمة الجرف - المصدر السابق ص ٢٨٥ - ٢٨٨ •
- د • محمود حافظ - القضاء الادارى ص ٤٦٢ - ٤٦٣ •

(١) I- Rivero : " Droit Administratif " Press de France . 1986 . p : 179 .

المبحث الثالث

مسلك المشرع والقضاء فى مصر

المتتبع لمسلك المشرع المصرى فى قوانين مجلس الدولة للتعرف على مدى الأخذ بأى من الاتجاهين السابقين ، ينتهى الى أن الاتجاه الأول كان مسلك المشرع المصرى منذ صدور القانون الأول لمجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ حتى القانون الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، حيث درجت هذه القوانين فى النص على أن تطبق أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص فى هذه القوانين ، والى أن يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائى (1) .

أما الاتجاه الثانى وان تأكد بصورة واضحة فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الا أنه ظهرت بوادره قبل ذلك ، حيث اتجه اليه المشرع فى القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حيث أفرد هذا القانون ولأول مرة فصلا خاصا للاجراءات الادارية ، جمع فيه تحت عنوان واحد ما قدره لازما لضبط سير الدعوى الادارية واضعا فى الاعتبار ما يتفق وطبيعة هذه الدعوى ، لذلك نجد المشرع فى ظل هذا القانون ، وتدعيما لهذا الاتجاه ينبه فى ختام المادة ٧٤ منه الى أن الرجوع الى قواعد المرافعات

---

(1) المادة ٢١ من القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، والمادة ١١ من القانون ٩ لسنة ١٩٤٩ ، والمادة ٧٤ من القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، والمادة ٣ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ .

المدنية والتجارية ليس الا استثناء فيما لم يرد فيه نص وبصفة مؤقتة الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائي [١] ، كما تأكد هذا الاتجاه نهائيا في القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة حيث حرص المشرع أيضا على تخصيص الفصل الثالث منه للاجراءات أمام القسم القضائي ، كما أسقط نهائيا النص الذى تتابعت قوانين مجلس الدولة قبل هذا القانون في النص عليه بشأن الاحالة فيما لم يرد فيه نص الى قانون المرافعات المدنية والتجارية [٢].

واذا أدلفنا على موقف القضاء الادارى من هذين الاتجاهين فاننا نتبين أن أحكام القضاء الادارى ترددت بين الاتجاهين ، وان كان للقضاء الادارى دور ملحوظ في هذا التطور ، بل ان التطور الذى ألمحنا اليه لم يكن الا نتيجة لما قام به قضاة مجلس الدولة ولم يخرج هذا التطور التشريعي الا أن يكون صدى واستجابة منطقية لاتجاهات محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا فيما انتهت اليه كل منهما من تفرد اجراءات الدعوى الادارية واستقلالها عن القواعد الاجرائية في قانون المرافعات .

ففي بداية الأمر اعتبر القضاء الادارى أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية المصدر التكميلي للاجراءات القضائية الواجبة الاتباع أمام المحاكم الادارية في حالة عدم تضمين قانون مجلس الدولة نصوصا تتعلق بالاجراءات الواجب اتباعها امام هذه المحاكم .

---

(١) كما أن المذكرة التفسيرية لهذا القانون أفصحت عن هذا الاتجاه حيث أكدت على أنه من المستحسن أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة في المسائل الادارية تتفق مع طبيعة القضاء الادارى مما يعد اعترافا من المشرع بأن طبيعة القضاء الادارى تختلف عن طبيعة القضاء العادى .

(٢) د . طعيمة الجرف — المصدر السابق ص ٢٨٧ — ٢٨٨ .

وقد أكدت محكمة القضاء الادارى هذا الاتجاه حيث ذهبت الى أن ما يستحدث من مواعيد السقوط لا يجرى الا من تاريخ العمل بالقانون الذى يستحدثها طبقا لنص المادة الأولى من قانون المرافعات[1].

وقد دعمت المحكمة الادارية العليا هذا المسلك أيضا حيث قررت أن القوانين الملغية أو المنشئة لطريقة من طرق الطعن فى الأحكام لا تسرى بالنسبة لما صدر من أحكام قبل تاريخ العمل بها طبقا لنص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية[2] .

ثم اتجه القضاء الادارى فى مصر الى الأخذ بالاتجاه الثانى حيث أوضحت المحكمة الادارية العليا فى أحكامها المتعاقبة اختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص من حيث الطبيعة والجوهر ، ورتبت على ذلك امتناع القياس بين اجراءات القضاء الادارى واجراءات القضاء العادى لقيام المنازعة بينهما أما بالنص واما من اختلاف طبيعة كل منهما اختلافا مرده أساسا الى تغاير نشاط محاكمها أو الى التباين بين الادارة والأفراد فى مجالات القانون العام وتلك التى تنشأ بين الأفراد فى مجالات القانون الخاص[3] .

ومن ذلك أيضا ما جاء بحكم المحكمة الادارية العليا من أن اجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية وأحكامه لا تطبق أمام القضاء الادارى الا فيما لم يرد فيه نص خاص فى قانون مجلس الدولة

---

(١) القضية رقم ٥٩٤ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٤٩/١٢/٢١ مجموعة الأحكام السنة الرابعة ص ٩٣ .

(٢) الطعن رقم ١٥٩ لسنة ١ ق السنة الأولى ص ٤١ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا — طعن رقم ٢٠ لسنة ١ ق جلسة ١٩٥٥/١١/٥ .

وبالقدر الذى لا يتعارض أساسا مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة[1].

كما قضت المحكمة الادارية العليا فى حكم مفصل لها يعبر عن خصائص وذاتية الاجراءات أمام محاكم مجلس الدولة وأبرزت عوامل استقلال هذه الاجراءات فقررت بأن : " قانون مجلس الدولة قد أفرد فصلا خاصا للاجراءات ، ورد فيه تحت عنوان موحد ما قدره لازما لسير الدعاوى الادارية مراعيا فيما قرره من أحكام فى هذا الشأن التبسيط والسرعة فى الاجراءات ومنع التعقيد والاطالة والبعد بالمنازعات الادارية عن لدد الخصومة الفردية وتهيئة الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصا دقيقا ولتأصيل الأحكام تأصيلا يربط بين شتاتها ربطا محكما بعيدا عن التناقض والتعارض متجها نحو الثبات ".

" يسير القضاء الادارى على هذا المنهاج فى مجال الاجراءات اللازمة لسير الدعوى والطعن فى الأحكام فيؤكد امتناع القياس بين أحكام المرافعات والاجراءات فى القضاء الادارى لوجود الفارق بين اجراءات القضاء الادارى واجراءات القضاء المدنى اما من النص واما من اختلاف طبيعة كل منهما اختلافا مرده أساسا الى تغاير نشاط المحاكم أو الى التباين بين طبيعة الروابط التى تنشأ فيما بين الادارة والأفراد فى مجالات القانون العام ، وتلك التى تنشأ بين الأفراد فى مجالات القانون الخاص ".

" ومن حيث أنه اذا كان أمر الخلاف الذى يرجع بسببه الى نصوص التشريع لا يثير جدلا ، فان الخلاف الذى مرده الى اختلاف نشاط المحاكم والى تباين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٣/٩ وأيضا حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٨/٣/٢ ، ١٩٦٨/١١/٣ .

يستأهل معرفة أن عناصر الخلاف مرجعها الى أن روابط القانون الخاص تتمثـــل في خصومة شخصية بين أفراد عاديين تتصارع حقوقهم الذاتية، فان روابط القانون العام انما تتمثل على خلاف ذلك في نوع الخصومة العينية أو الموضوعية مردها الى قاعدة الشرعية ومبدأ سيادة القانـــون متجردة من لدد الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانـــون الخاص ونتيجة لذلك استقر الوضع على أن الدعوى القائمة على روابـــط القانون العام يملكها القاضي فهو الذى يوجهها ويكلف الخصوم فيها بما يراه لازما لاستيفاء تحضيرها ، وتحقيقها وتهيئتها ، للفصل فيها ، ثم هي أخيرا تتصل باستقرار حكم القانون في علاقات الأفراد مع الهيئات العامة مما يلزم تأكيدا للصالح العام تيسير أمرها على ذوى الشأن".

" ومن حيث أن المشرع ردد هذه الاعتبارات فيما استهدفـــه بالقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ثم بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فـي شأن تنظيم مجلس الدولة من محاولة رعاية الخصائص المميزة للمنازعـــات الادارية وما تقتضيه من تنظيم خاص لقواعد الاجراءات سداها التبسيط ولحمتها منع التعقيد أو الاطالة ، فالدعوى وهي ليست محل حق للخصوم ، وانما يملكها القاضي كما سلف البيان فهو الذى يسيرها ويوجهها ويطلـب ما يراه لازما لتحضيرها واستيفائها وتهيئتها للفصل ، وقد ناط المشرع هيئة مفوضى الدولة بأغراض شتى منها تجريد المنازعات الادارية مـــن لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الادارة خصم شريف لا يبغى الامعاملة الناس جميعا طبقا للقانون على حد سواء ومنها معاونة القضاء الادارى من ناحيتين ، احداهما أن ترفع عن القضاة الاداريين عبء تحضـــير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغوا للفصل ، والأخرى تقديـــم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصا يضيء ما أظلـم

من جوانبها ويجلو ما غمض من دقائقها برأى تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده " .

" ومن حيث أن المشرع قد أكد بهذا الاتجاه أن المنازعة الادارية ليست ملكا لذوى الشأن فيها بقدر ما هى ملك للمحكمة ، وهيئة المفوضين جزء منها تجرى فى سبيل انهائها على مقتضى سلطات لا يعترف بها - بحسب الأصل العام - لقضاة المحاكم العادية فى خصوص روابط القانون الخاص ، فالمنازعة الادارية أمانة فى يد القاضى يشرف عليها وعلى سيرها وتحضيرها باعتبارها خصومة عينية تهدف الى انزال قاعدة الشرعية على تصرفات الهيئات العامة[1].

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا فى حكم حديث لها هذا الاتجاه بطريقة قاطعة تحول دون أى خلاف فى هذا الشأن حيث قررت " من حيث أن المدعى يتظلم من أمر رئيس محكمة القضاء الادارى ورئيس دائرة منازعات الأفراد (أ) فيما تضمنه من رفض طلب المدعى اصدار أمر على عريضة بوضع اسم وصورة الرئيس السودانى السابق جعفر محمد نميرى على قوائم الممنوعين من مغادرة جمهورية مصر العربية والسفر منها تحت أى اسم وبأى جواز سفر أو محرر رسمى أو عرفى والأمر تبعا لذلك بالتحفظ على المطلوب منعه من السفر وحفظه ويطلب المدعى الغاء أمر الرفض والحكم بقبول الطلبات واردة ختام العريضة الصادر عليها أمر الرفض .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٣/١١/٢٣ المجموعة س٦ ص٨٦ وللمزيد من التفصيل :
المستشار / مصطفى كامل اسماعيل - المصدر السابق ص ٣٦٢ .
دكتور / مصطفى كمال وصفى - المصدر السابق ص ٢٠ .
دكتور / طعيمة الجرف - المصدر السابق ص ٢٨٥ - ٢٨٨ .

ومن حيث أن التظلم قد استوفى أوضاعه الشكلية ومن ثم فهو مقبول شكلا .

" ومن حيث أنه عن أمر الرفض المطعون عليه فقد قام على أن نظام الأوامر على العرائض المنصوص عليه في المواد ١٩٤ ومابعدها من قانون المرافعات لا يتفق مع طبيعة النظام القضائي لمجلس الدولة وقد جرى قضاء المحكمة الادارية العليا على عدم تطبيق أحكام قانون المرافعات على المنازعات الادارية اذا ما تعارضت نصا أو روحا مع أحكام قانون مجلس الدولة فضلا عن خروج هذا الأمر عن ولاية محاكم مجلس الدولة" .

" ومن حيث أن المدعى ينعى على هذا الأمر مخالفته للقانون استنادا منه الى أن المشرع لم يترك لقضاء مجلس الدولة خيارا أواختيارا فى تطبيق أو عدم تطبيق نصوص قانون المرافعات فيما خلت منه نصوصه بل ألزم المشرع قضاء مجلس الدولة باتباع نصوص قانون المرافعات فى أحوال خصوص خلو قانونه من الاجراءات الواجبة الاتباع طبقا لما تقضى به المادة ٣ من مواد اصدار قانون مجلس الدولة" .

"ومن حيث أن المادة ٣ من مواد اصدار قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن تطبق الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد به نص وذلك الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائى" .

" ومفاد ذلك - وعلى ما استقر عليه فقه القضاء الادارى واطرد - أن هذه المادة جعلت الأصل فى المنازعات الادارية هو وجوب تطبيق الاجراءات المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة أما أحكام قانون المرافعات فلا تطبق الا استثناء فيما لم يرد فيه نص فى قانون مجلس الدولة فاذا ما تعارضت هذه الأحكام نصا أو روحا مع أحكام هذا القانون فى الاجراءات أو فى أصول النظام القضائى لمجلس الدولة

وأوضاعه الخاصة به فانها لا تطبق على المنازعات الادارية وما تتميز بـه
من طبيعة خاصة .

وغير سديد فى صحيح حكم القانون والأصول العامة للمرافعات
الادارية وأوضاعها الخاصة بها الادعاء بوجوب تطبيق أحكام قانون
المرافعات على المنازعات الادارية فيما لم يرد به نص بقانون مجلس
الدولة استنادا من المدعى الى حكم المادة ٣ من مواد اصدار هذا
القانون وما تقضى به — ذلك أن السماح للمرافعات المدنية بالتطبيق على
اطلاقها فى مجالات القضاء الادارى أمر لا يستقيم مع الخصائص المميزة
لدعاوى القانون الادارى، والا فكيف يستساغ العمل فى شأن هذه
الدعاوى بأحكام وضوابط وضعت — بحسب الأصل العام فيها —
لتنظيم دعاوى الأفراد فيما بينهم مع ما يفصل بين جملة هذه الفئات
من المنازعات من تعارض واضح فى الأسس التى تبنى عليها والغايات
التى تستهدفها . واذا كان تشريع الاجراءات الادارية لم يكتمل بعد
كافة عناصره الخاصة فان القاضى الادارى ليس ملزما مع ذلك بأن يلجأ
-لاستكمال هذا النقص — الى قواعد المرافعات المدنية والتجارية .
اذ أن واجب القاضى فى مثل هذه الظروف هو أن يعتمد على سلطاته
الانشائية المقررة ليبحث عن الحلول المناسبة لمشاكل الاجراءات التى
تعرض أمامه أيا كان المصدر الذى يطرقه لاستنباط هذه الحلول .
على ألا ينحرف عن مقتضيات المبادئ العامة التى تحكم القانون
الادارى وتهيمن على سير الدعاوى الادارية وليس ما يمنع القاضى الادارى
وهو فى صدد استنباط هذه الحلول أن يستهدى بأحكام المرافعات
المدنية والتجارية حين لا يجد فى المبادئ العامة للقانون الادارى ما
يسد به نقص التشريع ومعنى ذلك أن قواعد المرافعات المدنيـة

والتجارية لا تقوم مقام الشريعة العامة فى مسائل الاجراءات . ولكنها لا تتدخل فى مجالات الدعاوى الادارية الا حيث يستحيل استنباط القاعدة المطلوبة من المبادئ العليا للقانون وللقضاء الادارى .

"ولقد شايع مجلس الدولة فى فرنسا وفى مصر هذا الاتجاه وأحس بما تقتضيه منازعات القانون الادارى من حلول خاصة تفرضها روح هذا القانون وطبيعة الروابط التى تنشأ بين الأفراد والسلطات العامة فى ظله فأطردت أحكامه على أنه اذا كان القصور الذى أصيب به التشريع الوضعى فى مادة الاجراءات قد استلزم الاستعانة بأحكام قوانين المرافعات المدنية والتجارية فانه لا يزال يلزم مع ذلك أن يتخير القاضى الادارى من بين هذه الأحكام ما لا يتعارض منها مع النصوص المقررة من جانب وما لا يتنافى مع طبيعة القانون الادارى ومبادئه العامة من جانب آخر . وخلاصة ذلك أن قواعد المرافعات المدنية والتجارية ليست بذاتها ملزمة للقاضى الادارى حين يتخلف النص الذى يمكن أن يقضى بغير ما تقضى به . فواجب القاضى الادارى فى مثل هذه الحالة يحتم عليه أن يستوحى مبادئ القانون الادارى نفسها ليسألها الحلول المناسبة لما يعرض أمامه من مشاكل . واذا أراد القاضى فى هذا السبيل أن يأخذ بعضا من أحكام المرافعات المدنية فهو لا يفعل ذلك بحكم كونه ملزما بهذه الأحكام ولكن باعتبار أن هذه الأحكام نفسها تقتضيها طبيعة القضاء الادارى وروابط القانون العام" .

"ومن حيث أنه اذا كانت عناصر الخلاف بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص انما تتجمع فى حقيقة أولية مردها الى أن روابط القانون الخاص وان تمثلت فى خصومة شخصية بين أفراد عاديين تتصارع حقوقهم الذاتية فان روابط القانون العام انما تتمثل — على خلاف

ذلك ـ فى نوع من الخصومة العينية أو الموضوعية مردها الى قاعدة الشرعية ومبدأ سيادة القانون ويدور فيها الصراع بين مصلحة شخصية من جانب صاحب الشأن ومصلحة عامة تمثلها الهيئات العامة حين تباشر ـ بصفتها احدى السلطات العامة ـ بعض مظاهر السيادة فى الدولة بأسمها ولحساب الصالح العام ومن ثم فان روابط القانون العام لاتستمد أساسا من صراع بين مصالح متكافئة أو بين أشخاص متحدين فى الصفة القانونية" .

"واذا كانت مقتضيات مبدأ سيادة القانون قد استوجبت تنظيم الوسائل اللازمة لضمان تأكيد احترام الهيئات العامة للقوانين ثم استوجب تنظيم هذه الوسائل الاعتراف لذوى الشأن بحق مقاضاة هذه الهيئات أمام قاض متخصص فى ولاية النظر فى تصرفاتها كلما قام شك حول مشروعيتها ، فانه لم يكن بد أمام ذلك من وجوب النظر الى هذه الطائفة الخاصة من المنازعات بما يحقق الملاءمة بين طبيعتها المميزة وما يلزم لها من اجراءات اذ لا يمكن تجاهل أن أحد أطراف هذه المنازعات انما يتمثل فى الهيئات العامة أى أن احدى السلطات العامة تباشر بعض مظاهر السيادة فى الدولة تحقيقا للصالح العام مما لا يدع مجالا للشك فى وجوب معاودة النظر فى القواعد التى تحكم روابط القانون الخاص عند محاولة تطبيقها على روابط القانون العام والا كان من شأن غير ذلك اهدار الطبيعة الخاصة لهذه الفئة من الروابط مما يؤدى الى نتائج غير مقبولة" .

"ومتى أخذت هذه الخصائص المميزة لروابط القانون العام فى الاعتبار وتمثل مقدار الصالح العام التى يكتنفها ويحكم تنظيمها أمكن فى يسر تحديد الأسس العامة التى يقوم عليها بناء قواعد الاجراءات الخاصة بها" .

" ومن حيث أنه امعانا من المشرع فى تقدير هذه الخصائص المميزة لروابط القانون العام موضوع المنازعات الادارية — فقد استشعر ضرورة التشريع بما تستلزمه الروابط الادارية من وضع قانون متكامل للاجراءات التى تتفق مع تنظيم القضاء الادارى وهو ما نبه اليه فى ختام المادة ٣ من مواد اصدار قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ / ١٩٧٢ فيما تقضى به من الاحالة على قواعد قانون المرافعات فى شأن ما لم يرد فيه نص خاص وذلك فقط بصفة مؤقتة الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائى بمجلس الدولة" .

" ومن حيث أنه ترتيبا على كل ما تقدم جميعه فانه متى كان القضاء الادارى يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقى كالقضاء المدنى بل هو فى الأغلب الأعم قضاء انشائى يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ بين الادارة فى تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد وهى روابط تختلف فى طبيعتها عن روابط القانون الخاص فمن ثم تكون للقضاء الادارى نظرياته التى يستقل بها فى هذا الشأن فيرسى قواعد القانون الادارى باعتباره نظاما قانونيا متكاملا فلا يأخذ من أحكام القانون الخاص الا لضرورة وبقدر وحيث لا يكون فى القاعدة المستوردة أى افتئات على كيان القانون الادارى أو استقلاله وبالمثل يسير القضاء الادارى على هذا المنهاج فى مجال الاجراءات اللازمة لسير الدعوى الادارية فيؤكد امتناع القياس بين أحكام قانون المرافعات والاجراءات فى القضاء الادارى لوجود الفارق بين اجراءات القضاء الادارى فى المنازعات الادارية واجراءات القضاء المدنى اما من النص واما من اختلاف طبيعة كل منها اختلافا مرده أساسا الى تغاير نشاط المحاكم أو الى التباين بين طبيعة الروابط التى تنشأ فيما بين الادارة والأفراد فى

مجالات القانون العام وتلك التى تنشأ فيما بين الأفراد فى مجـالات القانون الخاص" .

" ومن حيث أنه بتطبيق الأحكام والقواعد والأصول العامة السـالف بيانها فى خصوص تظلم المدعى من أمر رئيس المحكمة فيما تضمنه من رفض طلبه اصدار أمر على عريضة بوضع اسم وصورة الرئيس السودانى السابـق جعفر محمد نميرى على قوائم الممنوعين من مغادرة جمهورية مصر العربية والسفر منها والأمر بالتحفظ عليه، وما يهدف اليه المدعى من الغاء أمـر الرفض والحكم له بقبول الطلبات واردة ختام العريضة الصادر عليها أمـر الرفض المتظلم منه - فانه باستعراض أحكام قانون مجلس الدولة بصفـة عامة والمادتين ١٠ ، ٤٩ منه بصفة خاصة يبين أنه وان كان القانـون قد خول مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى سلطة الغاء القرارات الاداريـة المخالفة للقانون ووقف تنفيذها مؤقتا الى أن يقضى بالغائها متى قـام موجب ذلك، فانه لم يجعل منه سوى أداة لرقابة تلك القرارات قضائيا فى الحدود التى رسمها دون أن يجعل القانون من المجلس بهيئة قضـاء ادارى هيئة من هيئات الادارة تملك اصدار الأوامر لها فقد خلـت نصوص القانون من حكم يخول المجلس مثل هذا الحق، وبهذه المثابـة فليس للمحكمة فى نطاق دعوى الطعن على القرارات الادارية أن تحـل محل الادارة فى اصدار أى قرار، أو أن تأمرها باداء أى أمر معـين، أو بالامتناع عنه، ولا أن تكرهها على شئ من ذلك عن طريق الحكم بالزام الادارة باتخاذ الاجراء موضوع طلب الأمر المراد توجيهه للادارة اذ يجـب أن تظل للادارة حريتها الكاملة فى اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الادارية، وفقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا اذا وقعت مخالفة للقانون . وما دام الأمر كذلك فانه يمتنع على المحكمة

تبعا لذلك أن تصدر فى نطاق دعوى الالغاء أمرا الى جهات الادارة العامة باجراء شئ معين بذاته هو من وظيفتها كما لا تملك من باب أولى الحلول محلها فى اصدار قرار بذلك الأمر ومرد ذلك الى أن اختلاف طبيعة مثل تلك الدعوى الادارية التى تكون الادارة دائما طرفا فيها اختلافا بينا وواضحا عن الدعاوى العادية التى تقوم بين الافراد بعضهم البعض — أدى بحكم الضرورة الى اختلاف طبيعة الاجراءات التى تحكمها عن تلك التى تحكم هذه الدعاوى بحسبان أن اتخاذ قرار أو اصدار حكم فى مثل تلك الدعوى من القاضى الادارى فيه تكليف للادارة بعمل أو يعطيها به توجيهات ينطوى على اخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وهو المبدأ الذى يقتضى عدم قيام سلطة بعمل تختص به سلطة أخرى" .

وعلى هذا المقتضى فان الأوامر على العرائض المنصوص عليها فى المادة ١٩٤ ومابعدها من قانون المرافعات المدنية والتجارية وما يقضى به يتعارض نصا وروحا مع قانون مجلس الدولة فى أصول نظامه القضائى وأوضاعه الخاصة به بما يحكمها من قواعد عامة للمرافعات الادارية حسبما سلف بيانه، وتبعا لذلك فلا يعمل فى نطاق دعاوى الطعن على القرارات الادارية أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بنظام الأوامر على العرائض فى مواجهة الادارة لما فيه من التكليف بالعمل وهو ما يتعارض مع أحكام قانون مجلس الدولة وما يقضى به فى هذا الخصوص".

" ومن حيث أنه متى كان ذلك كذلك وكان طلب المدعى موضوع الأمر المتظلم منه ينطوى على تكليف للادارة باتخاذ أمر معين هو منع الرئيس السودانى السابق جعفر محمد نميرى من مغادرة البلاد فانه مهما يكن من أمر الأسانيد التى يرتكن اليها المدعى فى هذا الطلب فلا يمكن أن

تبرر القضاء بما يطلبه فى هذا الخصوص لعدم استناد الطلب الى سند سليم من صحيح حكم القانون ومادام الأمر كذلك فقد بات ممتنعا على المحكمة أن تصدر أمرا من هذا القبيل الى جهة الادارة المدعى عليها . واذ قرر رئيس المحكمة بأمره المتظلم منه رفض طلب المدعى اصدار أمر على عريضة بطلباته الواردة ختام العريضة الصادر عليها أمر الرفض فان الأمر المتظلم منه يكون قد أصاب صحيح حكم القانون حصينا من الالغاء وهو ما يتعين معه القضاء بتأييده طبقا لما تقضى به المادة ١٩٩ مرافعات" .

"ومن حيث أن المدعى قد خسر الطلب الوقتى من دعواه موضوع الأمر المتظلم منه فمن ثم يتعين الزامه بمصروفات هذا الطلب عملا بحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات" .

لكل ذلك انتهت المحكمة الادارية العليا "بقبول التظلم شكلا وفى الموضوع بتأييد الأمر الصادر من رئيس المحكمة برفض طلب الأمر الوقتى المنوه عنه بالأسباب وألزمت المدعى بمصروفات هذا الطلب"(١) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا يوم ١٩٨٦/٩/٢٣ فى القضية التى رفعها نقيب المحامين فى جمهورية السودان وأعضاء مجلس النقابة ، ونقابة المحامين بجمهورية مصر العربية ، ضد رئيس جمهورية مصر العربية وآخرين ،بوضع الرئيس السودانى السابق جعفر محمد نميرى على قوائم الممنوعين من مغادرة جمهورية مصر العربية والسفر منها تحت أى اسم .

وكان نتيجة هذا التطور فى التشريع والقضاء أن وضعت المسألة فى وضعها الصحيح حيث تأكد استقلال الاجراءات أمام المحاكم الادارية بحيث يمتنع القياس على أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية على النحو الذى سبق بيانه .

وما انتهى اليه بشأن استقلال اجراءات التقاضى أمام المحاكم الادارية لا يتعلق فقط بالقياس على قواعد قانون المرافعات وانما أيضا على القواعد الخاصة بقانون الاجراءات الجنائية فلا يجوز القياس عليها بالنسبة للاجراءات الواجب اتباعها فى المحاكم التأديبية ذلك أن الأخيرة وان كانت تتفق ضوابطها وأصولها فى كثير من النواحى مع أصول الاجراءات المتبعة فى المسائل الجنائية ، مما يؤدى أحيانا الى الاستعانة بأصول الاجراءات الجنائية فى المسائل التأديبية ، الا أن ذلك يكون بالقدر الذى يلائم الدعوى التأديبية ، ونظام الهيئة التى تنظر الدعوى التأديبية وبما يتفق ومدى سلطة الادارة فى التجريم والعقاب[1] .

لذلك فان الحقيقة التى تستحق المزيد من التوكيد هى أن ثمة عوامل أساسية تحول دون تطبيق قانون المرافعات المدنية والتجارية بحذافيرها على المنازعات الادارية أو تطبيق قانون الاجراءات الجنائية كما هى على الدعوى التأديبية وذلك لاستقلال اجراءات التقاضى أمام المحاكم الادارية على النحو الذى أشرنا اليه . لدرجة جعلت الفقه والقضاء فى فرنسا[2] يتحدث عن " المبادئ العامة للاجراءات التأديبية "

---

(١) د . مصطفى كمال وصفى - أصول اجراءات القضاء الادارى - الكتاب الأول ص ١٣ .

(٢) عن مؤلف استاذنا العميد الدكتور / سليمان الطماوى - قضاء التأديب - الطبعة الثالثة - دار الفكر العربى ١٩٨٧ - ص ٥٤٥ .

- Rivero : " Droit Administratif " Press de France . 1986 . p : 179 .

الفصل الثانى
استقلال إجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة

ان القضاء الادارى ، سواء فى فرنسا أو فى مصر يستهدى بالمبادئ العامة التى تقوم عليها الاجراءات القضائية عموما ، باعتبارها أسسا للعدالة المنظمة ، لا تستقيم بغيرها .

فبالنظر الى الطبيعة الخاصة بالقضاء الادارى ومراعاة أن المرافعات المدنية قد صيغت لتلائم دعوى القانون الخاص ، فان القضاء الادارى لا يطبق من نصوص قانون المرافعات الا ما يتفق وطبيعة القضاء الادارى . فهو لا يعمل النصوص الواردة فى قانون المرافعات الا اذا اعتبرها مجرد تقنين للقواعد العامة التى تنظم العدالة بغض النظر عن موضوع النزاع ، ومن هنا كما يقول استاذنا العميد الدكتور / سليمان الطماوى [1]" كانت الاشارات الكثيرة التى ترد فى احكام القضاء الادارى الى المبادئ والأصول العامة للاجراءات " .

والقضاء الادارى ملزم بأن يفصل فيما يعرض عليه من منازعات وفقا للقواعد الأصولية المعروفة ، سواء وجد النص أو لم يوجد . فاجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة مستقلة ونبينها فى مبحثين :
الأول : عوامل استقلال اجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة .
الثانى : خصائص التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة .

---

(١) استاذنا العميد الدكتور / سليمان الطماوى - قضاء التأديب - الطبعة الثالثة ١٩٨٧ - ص ٥٥٥ .

المبحث الأول

عوامل استقلال إجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة

١ ـ طبيعة الولاية القضائية :

للقضاء العادى ولاية كاملة فيما يعرض عليه من منازعات ، ويستطيع ـ فى الحدود التى رسمها القانون ـ أن يتخذ من القرارات والأوامر ما يراه حاسما للنزاع المعروض عليه محققا للعدالة التى ينشدها .

أما القضاء الادارى فلا يستطيع أن يحل محل الادارة أن يصدر لها أمرا . وليس لقاضى الالغاء الا أن يحكم بالغاء القرار المطعون فيه كليا أو جزئيا ، ولا يتعدى ذلك الى تعديل القرار أو استبدال غيره به ، وليس للقضاء الادارى أن يتولى سلطة التقدير بنفسه فى الحالات التى ترك القانون فيها التقدير المطلق للسلطة الادارية .

ومن ثم فان اختلاف طبيعة الولاية القضائية بين القضاء العادى والقضاء الادارى يستتبع اختلاف الاجراءات التى تتبع أمام كل من الجهتين .

٢ ـ طبيعة التنظيم القضائى :

فى القضاء العادى أنواع من المحاكم لا مقابل لها فى القضاء الادارى ، فهناك المحاكم الجزئية والابتدائية والاستئنافية ومحكمة النقض ، وهناك دوائر الجنح والجنايات والأحوال الشخصية والعمال والاحداث وغيرها .

وفى القضاء الادارى من الناحية المقابلة هيئات وتشكيلات لا مقابل لها فى القضاء العادى ، ففيه المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الادارى والمحاكم التأديبية والمحكمة الادارية العليا .

وفى القضاء الادارى نظام المفوضين الذى لا مثيل له فى القضاء العادى ، كما أن القضاء العادى به قاضى التحضير والنيابة العامة ولا نظير لذلك كله فى القضاء الادارى .

كل ذلك وغيره مما هو منصوص عليه فى قانون المرافعات وأصول المحاكمات لا نظير له فى نظام القضاء الادارى ، وهو ما يستتبع اختلافا جوهريا فى الاجراءات التى يتعين اتباعها أمام كل قضاء منهما .

٣ - طبيعة مركز الخصوم :

الخصوم أمام القضاء المدنى متساوون فى مراكزهم القانونية ، ويغلب أن يكونوا أشخاصا طبيعيين أو من الأشخاص المعنوية الخاصة ، واذا كانت الحكومة طرفا فى المنازعات فلا يكون ذلك باعتبارها سلطة عامة ، وانما باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الخاص ، ومن ثم تتسم الخصومة فى نطاق القانون الخاص بتحقق الكفاءة بين أطرافها سواء فى الصفة وفى المصلحة ولدى القاضى (1).

أما المنازعات الادارية أمام القضاء الادارى فان أحد أطراف الخصومة فى الدعوى الادارية شخص من أشخاص القانون العام - الدولة أو أحد فروعها المركزية أو المحلية أو احدى الهيئات العامة - ويتمتع هذا الشخص بمقتضى هذه الصفة بكافة الامتيازات التى تتمتع بها السلطة العامة ، وهو ما يؤدى الى أن تكون الادارة بالصفة السابقة فى مركز القوة فى كل ما يثور حول نشاطها من منازعات وذلك لما كفلته امتيازات الادارة العامة من سلطات فى مواجهة الطرف الآخر تكفل لها سلطة المبادرة أو التنفيذ المباشر ، دون الالتجاء للقضاء لحماية حقوق الادارة لدى الأفراد أو التابعين لها من العاملين . من ذلك

(1) د . طعيمة الجرف - المصدر السابق ص ٢٨٩ .

حق الادارة فى اصدار القرارات الادارية الملزمة ، والتنفيذ المباشر ، وحقها فى وضع حد للعقود بينها وبين الأفراد وفقا للشروط غير المألوفة التى تتضمنها العقود الادارية كشرط من شروطها .

ونتيجة لهذه السلطات فان الادارة تعفى غالبا من اقامة الدعوى الادارية ، بحيث تظهر فى أغلب الأحيان فى المنازعات التى تكون طرفا فيها فى صورة المدعى عليه ، وأن يكون خصمها دائما فى مركز المدعى يتحمل وحده عبء الاثبات وعبء توجيه الدعوى .

الا أن هذه الميزة لا تتوفر للادارة فى كل الأحوال ، ففى بعض الحالات النادرة تكون الادارة مدعية وذلك اذا كان تدخلها بالتنفيذ المباشر لا يجدى لعدم كفايته فى حماية حقوقها ، أو لمعالجة الآثار التى تصيبها نتيجة اعتداء وقع عليها ، ففى هذه الحالة يمكن أن ترجع الادارة بالتعويض على المتعاقد معها اذا لم تكن حقوقه لدى الادارة تكفى لتعويض الادارة عن المضار التى لحقت بها نتيجة الاخلال بشروط الاتفاق المعقود بينها وبين المتعاقد معها .

وبداهة فان الطرف الآخر فى الدعوى الادارية وهو بالطبع شخص من أشخاص القانون الخاص لا يتمتع بأى ميزة فى مواجهة السلطة العامة ومن ثم فان الدعوى الادارية غالبا ما تكون بين طرفين غير متكافئين[1] ، الأمر الذى يفرض على القاضى الادارى أن يسهم بدور كبير لتحقيق التوازن بين الخصوم ، وأن تكون له رقابة قوية على موقف السلطات العامة وممثليها فى الدعوى الادارية .

---

(١) د . عبد العزيز خليل بديوى — المرافعات المدنية والتجارية كمصدر للمرافعات الادارية — مجلة المحاماة بمصر — العدد الثالث والرابع — السنة السابعة والخمسون — ص ٩٥ وما بعدها .

كل ذلك من شأنه أن يؤدى الى اختلاف اجراءات التقاضى تبعا لاختلاف مراكز الخصوم أمام كل من القضاء العادى والقضاء الادارى .

٤ - طبيعة المنازعات التى ترفع للقضاء :

المنازعات التى ترفع أمام محاكم القضاء العادى تقوم على الخصومة الشخصية ، وذلك لأن هذه المنازعات فى غالبيتها دعاوى ذاتية تتأثر بموقف الخصوم الشخصية وظروفهم ، وما تتجه اليه ارادتهم ، كدعاوى الاسترداد والاستحقاق ومنع التعرض ودعاوى الأحوال الشخصية ودعاوى المديونية . بخلاف الدعوى الادارية وذلك لأن موضوعها حق من الحقوق الادارية ، ومن ثم تغلب على طبيعتها الصفة الموضوعية التى تتصل بمراكز أنشأها أو حددها القانون ، وهى لا تتأثر - الا فى حدود معينة - بارادة الطرفين أو برضاهم أو بظروفهم الشخصية(١) .

ولما كانت الدعوى الموضوعية تستند الى مراكز أنشأتها القوانين أو اللوائح ، ولا تتأثر فى بعض نواحيها بارادة أصحاب الشأن ، ولا تتوقف على رضاهم فان هذه الخصائص سادت بدورها الاجراءات القضائية أمام المحاكم الادارية وأثرت فيها وصبغتها بطابع خاص سواء كانت هذه الدعوى موضوعية أو ذاتية .

وعلى خلاف ذلك فان القضاء العادى قد اصطبغ بما يلائم طبيعة الدعوى الذاتية ، وما يترتب عليها بحكم أنها الغالبة فيما يعرض عليه وصار يطبقها فيما يعرض عليه من القضايا سواء كانت من الدعوى الموضوعية أو الذاتية .

---

(١) د . عدنان الخطيب - الاجراءات الادارية - معهد الدراسات العربية التابع للجامعة العربية طبعة ١٩٦٨ - ص ٢١ .
د . طعيمة الجرف - المصدر السابق ص ٢٨٩ .
د . عبد العزيز بديوى - المصدر السابق ص ٩٦ .

٥ - اختلاف جهتى القضاء :

كما تختلف الدعوى الادارية عن الدعوى العادية فى أن الأولى تختص بنظرها والفصل فيها جهة قضائية مغايرة للجهة التى تتصدى للدعوى العادية ، وذلك فى البلاد التى تأخذ بنظام القضاء المزدوج كمصر وفرنسا والتى توجد فيها جهتان للقضاء احداهما جهة القضاء العادى والثانية جهة القضاء الادارى ومن المسلم به أن موقف القاضى الذى يتصدى للمنازعة يختلف بحسب ما اذا كان قاضيا يتبع جهة القضاء العادى أم كان يتبع جهة القضاء الادارى (١) .

٦ - من حيث نطاق الدعوى العادية والادارية :

الدعوى الادارية يمكن حصرها خصوصا قبل القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ القانون الأخير لمجلس الدولة وذلك لأن اختصاص المحاكم الادارية قبل هذا القانون ، كان يقوم على التحديد الحصرى الذى تقوم عليه قوانين مجلس الدولة ابتداء من القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ حتى صدور القانون الأخير .

أما الدعوى العادية فهى دعوى لا يمكن حصرها وان أمكن تنويعها وتقسيمها (٢) .

ومن الجدير بالاعتبار أنه بصدور القانون الأخير والنص على اختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية من شأنه أن يؤدى ومع مرور الزمن الى اسقاط هذه التفرقة باعتبار أن محاكم مجلس الدولة تعتبر وفقا لذلك صاحبة الولاية على كافة المنازعات الادارية . على أنه على أية حال فان اختصاص جهة القضاء الادارى يتحدد فى المنازعات الادارية ومن ثم ينحصر اختصاصه فيما يدخل فى نطاق هذه المنازعات .

---

(١) د . عبدالعزيز بديوى - المصدر السابق ص ٩٦ .
(٢) د . عبدالعزيز بديوى - المصدر السابق ص ٩٦ .

المبحث الثانى

خصائص إجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة

أشرنا فيما سبق الى اختلاف الدعوى الادارية عن الدعوى المدنية وما يستتبع ذلك من ضرورة استقلالية الاجراءات أمام محاكم مجلس الدولة ونظرا لعدم صدور قانون اجراءات التقاضى التى أشارت اليه نصوص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ، فقد اجتهد قضاة مجلس الدولة فى ابتداع الحلول وابتكار الاجراءات بما يناسب طبيعة المنازعة الادارية كلما افتقد القاضى فى قانون مجلس الدولة أو الأنظمة الملحقة به نصا يحدد الاجراء المتعين اتباعه .

ولم يتقيد قضاة المجلس فى ابتكار الاجراءات ووضع الحلول المناسبة بقواعد قانون المرافعات المدنية والاجراءات الجنائية كلما وجد تعارض بين هذه القواعد وطبيعة المنازعات الادارية (1) .

ومن استقراء أحكام المحاكم الادارية يمكن الوقوف على أهم خصائص الاجراءات القضائية أمام المحاكم الادارية فى الخصائص الآتية :

أولا - الاجراءات الادارية اجراءات ايجابية :

اجراءات الدعوى الادارية كما انتهى الى ذلك فقه القانون العام تتسم بالايجابية ، يملك القاضى زمامها منذ خطواتها الأولى .

فالقاضى الادارى والجهاز القضائى الذى يعاونه - هيئة المفوضين - يقوم بدور ايجابى وفعال فى تسيير المنازعة الادارية وادارة دفتها ، وتوجيه اجراءاتها واستيفاء عناصرها كمنازعة موضوعية يحكمها القانون .

---

(1) أستاذنا العميد الدكتور/سليمان الطماوى - قضاء التأديب ١٩٨٧ ص ٥٤٠ .
الدكتور/ عبد الحميد حشيش - مبادئ القضاء الادارى - المجلد الأول - دار النهضة العربية ١٩٨٧ - ص ٢٠٣ .

فمتى تقدم المدعى بصحيفة دعواه الى سكرتارية المحكمة واستكملت الصحيفة شروطها الشكلية تولت المحكمة بعد ذلك كل ما يلزم لتحقيق الدعوى والفصل فيها ، فيقوم القاضى الادارى بتكليف طرفى الخصومة بما يراه لازما لاستيفاء عناصرها وتهيئتها للفصل فيها دون أن تتحكم فى سيرها أو تكييفها ارادة أطرافها • مما يؤدى الى تجرد الخصومة والى حد كبير من لدد الخصومة ، ويلازمها السرعة واليسر ، وتصبح اجراءاتها وسيلة فعالة لكشف الحقيقة والهدى اليها ،وضمانة من ضمانات تحقيق العدالة • والقاضى الادارى حينما يقود الدعوى على هذا النحو لا ينتظر ما يتمخض عنه الخصوم بل يقوم باستيفاء نقط النقص وتدعيمها بالأدلة المثبتة لها ، كما أنه هو الذى يقدر لزوم أى اجراء أو عدم لزومه وهو الذى يفحص ما يقدم اليه من وثائق ويقدر أهميتها وفاعليتها ، كما يطلب من الطرفين ما يرى ضرورة لطلبه •

والحق أن هيئة المفوضين وهى من أهم الهيئات القضائية التى تعاون القاضى الادارى ، وتقوم بعبء كبير فى هذا الشأن[1] لأن نظام القضاء الادارى يهتم فى المقام الأول بتحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها ، وفقا لاجراءات ألزم قانون مجلس الدولة هيئة المفوضين القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء ، فهى تقوم بالتحقق من

---

(١) لم يكن نظام مفوضى الدولة عند صدور القانون الأول لمجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ موجودا ، وانما عرف هذا النظام فى ظل القانون الثانى لمجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وذلك عندما صدر المرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢ الذى أضاف فقرة جديدة الى نص المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ المشار اليه تقضى بأن : " يكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة باعتبارهم مفوضين بالمجلس — بتقديم تقرير فى كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه • وتبين اللائحة الداخلية النظام الذى يسير عليه مفوضو المجلس فى أعمالهم ".

استيفاء الدعوى لعناصرها الأساسية فتتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وتتصل بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما لذلك ، كما أن لها أن تستدعى ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى ترى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فى الدعوى ، أو تكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات تكميلية ، وغير ذلك مما تراه لازما لسير الدعوى وفى الأجل الذى تحدده ، فضلا عن أن لها أن تعرض على طرفى الخصومة تسوية النزاع وديا على ضوء المبادئ القانونية التى استقرت عليها المحكمة الادارية العليا ، واذا تحقق ذلك فان القضية تستبعد من الجدول لانتهاء النزاع •

وبعد أن تقوم هيئة المفوضين من تهيئة الدعوى على النحو السابق ، يقوم المفوض بايداع تقرير يستعرض فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التى تثيرها ، ويبدى رأيه مسببا ثم تقوم هيئة المفوضين خلال ثلاثة أيام من تاريخ ايداع التقرير بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التى تباشر فيها الدعوى، ويقوم قلم كتاب المحكمة بابلاغ تاريخ الجلسة الى ذوى الشأن •

وللمحكمة فضلا عن ذلك اذا رأت ضرورة اجراء تحقيق أن تباشره بنفسها فى الجلسة أو تكلف به من تندبه لذلك من أعضائها أو من هيئة المفوضين •

ونظرا لتفاوت مراكز الخصوم فى الدعوى الادارية ولان الادارة تملك من السلطة ما يمكنها من أدلة الاثبات ، فان القاضى الادارى يوجه الدعوى بحيث يتلقى الفرد — الطرف الآخر فى الخصومة الادارية — من القضاء معونة ملحوظة الأثر فى تيسير اثبات حقه (١).

---

(١) غير أن القاضى الادارى حينما يساهم بهذا الدور الايجابى بين الخصوم فانه لا يحل محل أحد الطرفين فى الدعوى ، ولا ينحاز

والدور الايجابى الذى يقوم به القاضى الادارى فى المنازعة الادارية يرافقها فى كل مراحلها ابتداء من ايداع صحيفة الدعوى فى سكرتارية المحكمة الى أن يصدر حكم بات فى المنازعة ، كما أن ذلك يتحقق أثناء نظر الدعوى فى درجات التقاضى المختلفة .

وما يقوم به القاضى الادارى لا نظير له فى الدعاوى المدنية حيث يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر فيها (١) .

= لأى منهما ولا يتحمل بجزء من عبء الاثبات فى الدعوى ، اذ يبقى العبء على عاتق الطرفين باعتباره متعلقا بدورهما فى الدعوى ويخرج عن مهمة القاضى الادارى .
للمزيد من التفصيل : المستشار الدكتور / أحمد موسى - نظرية الاثبات فى القانون الادارى - طبعة ١٩٧٧ مطابع الشعب - ص ٢٤ ومابعدها .

(١) وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٣/١١/١٩٦٨ - المجموعة س ١٤ ص ٧ بتقريرها : "أن الاجراءات المتبعة أمام القضاء الادارى، تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادى ، أهمها أن الاجراءات الادارية اجراءات ايجابية يوجهها القاضى وهى بهذه السمة تفترق عن الاجراءات المدنية والتجارية التى يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها وقد سبق لهذه المحكمة أن قضت فيما يتعلق بحضور ذوى الشأن بالجلسات بأن النظام القضائى لمجلس الدولة يتأبى الأخذ بالنظام الاجرائى الذى تجرى عليه المحاكم المدنية فى حالة غياب الخصوم عن حضور الجلسات المحددة لنظر دعاويهم ومن ثم لا يجوز اعمال الأثر الذى رتبه الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية فى مجال الدعوى الادارية لأن هذا الأثر مقرر كجزاء على الخصم الذى يهمل فى متابعة دعواه وحضور الجلسة المحددة لنظرها .
وللمزيد من التفصيل فى دور القضاء الادارى فى توجيه الدعوى الادارية حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٤٢ لسنة =

ثانيا ـ الاجراءات الادارية تسودها الصبغة الكتابية :

تتميز الاجراءات أمام المحاكم الادارية بالصبغة الكتابية ، فهى لا تتم شفاهة بالجلسات وانما تتم عن طريق تداول المذكرات المكتوبة بواسطة الخصوم [1] . وترجع الصبغة الكتابية لاجراءات المنازعات الادارية لنصوص قانون مجلس الدولة فالمادة ٢٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قضت بأن تتضمن عريضة الدعوى عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه اليهم الطلب وصفاتهم ومحل اقامتهم ،موضوع الطلب ، وتاريخ التظلم من القرار ان كان مما يجب التظلم منه ، ونتيجة التظلم ، وبيانا بالمستندات المؤيدة للطلب ، ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه . وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عددا كافيا من صور العريضة والمذكرة وحافظة بالمستندات .

= ٢ ق جلسة ١٩٥٧/٣/٩ ، وحكمها فى الطعن رقم ٢٥٠٠ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٦٤/٢/٢٢ ، وحكمها فى الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٨/٦/٧ ، وحكمها فى الطعن رقم ١٣٩٤ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٦٣/٦/٢٩ ، وحكمها فى الطعن رقم ١٣٧٤ لسنة ٧ ق جلسة ١٩٦٤/١٢/١٢ .

(١) وقد أكدت المحكمة الادارية العليا هذه الصبغة للمنازعات الادارية فى حكمها الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ حيث قررت :
" ... ان هذا النظام يقوم أساسا على مبدأ المرافعات التحريرية فى مواعيد محددة ومنضبطة ، ويستطيع ذوو الشأن فيها أن يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم ، كما يقوم على تحضير الدعوى من هيئة مفوضى الدولة . وليس من حق ذوى الشأن أن يصروا أمام المحكمة فى طلب المرافعة الشفوية ، وانما لرئيس المحكمة أن يطلب اليهم أو الى المفوض ما يراه لازما من ايضاحات .. "
المجموعة س ١٤ ص ٧ .

كما أوجبت المادة ٢٦ من ذات القانون على الجهة الادارية المختصة: " أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها " ، ومن الناحية المقابلة أباحت نفس المادة للطالب - المدعى - ان يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات اذا رأى وجها لذلك ،فاذا استعمل الطالب حقه فى الرد كان للجهة الادارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات فى مدة مماثلة ..

كما أن المادة ٢٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ خولت مفوض الدولة أثناء قيامه بمهمته فى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن ، وذلك للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق ، وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فيها ، أو بتكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وغير ذلك من اجراءات التحقيق فى الأجل الذى يحدده لذلك،كما ناطت به - أى بمفوض الدولة - المادة ٢٧ المشار اليها بعد أن يقوم بمهمته فى تهيئة الدعوى للمرافعة أن يودع تقريرا يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التى يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسببا . كذلك نصت المادة ٣١ من قانون مجلس الدولة على أن: " لرئيس المحكمة أن يطلب الى ذوى الشأن والى المعترض ما يراه لازما من ايضاحات " .

وذكرت المادة ٣٢ بأنه : " اذا رأت المحكمة ضرورة اجراء تحقيق باشرته بنفسها فى الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين ".

يتضح من ذلك أن نصوص قانون مجلس الدولة هي التي فرضت الصبغة الكتابية لاجراءات المنازعة الادارية .

ولا يمنع هذا من حدوث المرافعة الشفوية الا أن ذلك لا يتحقق الا نادرا كما أنه رهن بما يراه رئيس المحكمة لازما من ايضاحات ،يقدر أنها لازمة للفصل في الدعوى ، كما أن للقاضي أن يأذن لأطراف الدعوى في اثبات ما يريدون اثباته شفاهة في محضر الجلسة ، وقد أكدت المحكمة الادارية العليا ذلك فقررت: "٠٠ ان هذا النظام يقوم على المرافعات التحريرية في مواعيد محددة ومنضبطة ، ويستطيع ذوو الشأن فيها ان يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم ، كما يقوم على تحضير الدعوى من هيئة مفوضي الدولة . وليس من حق ذوي الشأن أن يصروا امام المحكمة على طلب المرافعة الشفوية وانما لرئيس المحكمة ان يطلب اليهم أو الى المعترض ما يراه لازما من ايضاحات[1] .

يتضح مما سبق أن الاجراءات امام القضاء الاداري تصطبغ بالصبغة الكتابية بصفة أساسية لأنها تتم عن طريق المذكرات والمستندات والتحقيق الذي يثبت في محاضر ، والتقارير المدونة ، وفضلا عن أن هذه الاجراءات تتسم بالصبغة الكتابية فهي أيضا تتسم بكونها اجراءات استيفائية لأنها تتم عن طريق الجهاز القضائي ذاته .

والصبغة الكتابية للاجراءات أمام محاكم مجلس الدولة من شأنها أن تؤدي الى تبصرة الخصوم بمجريات الدعوى الادارية ، وتضمن عدم المفاجأة لأطرافها ، لأن كلا منهم يعلم مقدما وجهات النظر المختلفة عن طريق المذكرات والمستندات والتقارير المودعة بملف الدعوى قبل ذلك .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ١٩٦٨/١١/٣ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ص ٩٥٨ وأيضا حكمها الصادر في ١٩٧٢/٤/٢٢ .

كما تتفق الصبغة الكتابية لاجراءات المنازعة الادارية مع طبيعـــة القضاء الادارى باعتباره قضاء مشروعية يقوم على انزال حكم القانـــون الأمر الذى يستوجب دقة خاصة فى تحديد الوقائع وفى الاستناد القانونى .

ويترتب على الصبغة الكتابية لاجراءات المنازعة الادارية ان كادت هذه الاجراءات تعتبر سرية لغير الخصوم فى الدعوى ، الا أن الحكم فى الدعوى يجب أن يصدر بصفة عامة فى جلسة علنية (١) .

ثالثا ـ اجراءات الدعوى الادارية تتم بواسطة محام :

يجب أن تقدم الدعوى الادارية الى المحكمة المختصة بواسطة محام ينوب عن المدعى ، سواء كانت الدعوى أمام المحكمة الادارية ، أومحكمة القضاء الادارى ، أو المحكمة الادارية العليا . وينص قانون المحامـاة المعمول به والصادر بمقتضى القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ على أنـــه "يقبل امام المحاكم الادارية المحامون المقيدون امام المحاكم الابتدائية" ، "ويقبل امام محكمة القضاء الادارى المحامون المقيدون أمام محكمة الاستئناف" ، "ويقبل أمام المحكمة الادارية العليا والمحكمة الدستورية العليا المحامون المقيدون أمام محكمة النقض" (٢) . وذلك بخلاف الدعوى التأديبية حيث تقـام امام المحاكم التأديبية بواسطة النيابة الادارية (م ٣٤ من قانون مجلس الدولـة) فقد قضت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة بأن : "يقـدم طلب ـ طلب الالغاء ـ بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين امام تلك المحكمة كما نصت المادة ٤٤ من ذات القانون علـى

---

(١) لمزيد من التفصيل :
المستشار مصطفى كامل اسماعيل ـ المصدر السابق ص ٧٦ ، ٧ .
د .ماجد الحلو ـ القضاء الادارى ـ ١٩٧٧ ـ دار المطبوعات الجامعية ص ٢١٢ .

(٢) المواد ٣٤ ، ٣٧ ، ٤١ من قانون المحاماة رقم ١٧ لســنة ١٩٨٣ .

أن : " يقدم الطعن من ذوى الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين امامها "(١) .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بأن عدم توقيع المحامى المقيد أمام محكمة الاستئناف على عريضة دعوى تقدم الى محكمة القضاء الادارى فى ظل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٦ بشأن تنظيم مجلس الدولة والذى كان يحوى نصا مقابلا ومماثلا لنص المادة ٢٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يوجب اعتبار العريضة باطلة لاغفال اجراء جوهرى يتعلق بالنظام العام حتى ولو كان قانون مجلس الدولة لم ينص صراحة على البطلان جزاء على مخالفة النص المذكور(٢) .

رابعا ـ الاجراءات الادارية تتسم بالبساطة واليسر والسرعة :

تتسم الاجراءات أمام القضاء الادارى بالبساطة واليسر ، كما تتسم بمراعاة السرعة والحسم فى الفصل فى المنازعات ، وذلك لعدة اعتبارات أهمها : ان الدعوى الادارية تتناول أوضاع ادارية تتطلب سرعة البت لحسن استقرارها تحقيقا للمصلحة العامة ، كما أن الدعوى الادارية لا سيما فى دعوى الالغاء تستهدف تحقيق مشروعية اعمال الادارة وضمان اتفاقها مع حكم القانون وتحقيق المصلحة العامة ، وهذا كله مما لايحتمل التعليق والانتظار وذلك وصولا الى تحقيق العدالة الادارية وسيادة حكم القانون .

ومن أهم العوامل التى تحقق ذلك كون الدعوى الادارية يقودها

---

(١) د . ماجد الحلو ـ المصدر السابق ص ٢١١ .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٣٧٨ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٥٥/١/٦ . وللمزيد من التفصيل :
د . سعد عصفور ، د . محسن خليل ـ القضاء الادارى ص ٥١٧ منشأة المعارف .

القاضى الادارى ، ويملك زمامها ، ويهيمن على مسارها وهو ما يمكنه فى غالب الأمر من عدم اطالة النزاع ، ويحول دون الخصوم بما لا طائل فيه ولا نفع .

وقد أبرزت المذكرة الايضاحية للقانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فى شأن تنظيم مجلس الدولة هذه العوامل فقررت: " انه لا يخفى عن البال ان العدالة الادارية لن تتحقق على خير وجه الا اذا سارت على نمط يجمع بين التبسيط والسرعة فى الاجراءات ، وتجردت المنازعة الادارية عن لدد الخصومة الفردية ، وهيئت الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصا دقيقا ، ولتأصيل أحكام القانون الادارى تأصيلا يربط بين شتاتها ربطا محكما متكيفا مع البيئة المصرية ، بعيدا عن التناقض والتعارض ، متجهـا نحو الثبات والاستقرار ، وبوجه خاص لأن القانون الادارى يفترق عن القوانين الأخرى كالقانون المدنى أو التجارى فى أنه غير مقنن وأنه ما زال فى مقتبل نشأته وما زالت طرقه وعرة غير معبدة ".

وبالاضافة الى التيسير الذى يحققه الدور الايجابى للقاضى الادارى ولهيئة المفوضين ، عدم تقيد القاضى الادارى بقواعد المرافعات المدنية والتجارية ، وكذلك وحدة الاجراءات المتبعة أمام محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية والمحكمة الادارية العليا التى نظمها المشرع بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وأفرد لها الباب الثالث منه وجعلها الأصل الذى يتعين اتباعه فى هذا الشأن .

خامسا ـ تعلق الاجراءات أمام القضاء الادارى بخصومة قضائية :

تتسم الاجراءات التى تتبع امام المحاكم الادارية بأنها ترتبط بخصومة قضائية مطروحة على احدى محاكم مجلس الدولة[1] ، وقد أكدت

---

(١) الدكتور / خميس السيد اسماعيل ـ قضاء مجلس الدولة ـ دار الطباعة الحديثة ١٩٨٧ ـ ص ١٠ .

المحكمة الادارية العليا هذا الارتباط بتقريرها : " بأنه من المسلمات في فقه القانون الاداري أن المنازعة الادارية ، ولو كانت طعنا بالالغاء هي خصومة قضائية مناطها قيام النزاع الذي هو جوهرها واستمراره بين طرفيها ، فان هي وقعت مفتقرة الى هذا الركن كانت في الأصل غير مقبولة ، وان هي وقعت متوافرة ثم انعدم خلال نظرها أصبحت غير ذات موضوع ووجب القضاء باعتبارها منتهية ، لا فرق في ذلك بين دعوى الالغاء ودعوى غير الالغاء ، لانه ولئن تميزت دعوى الالغاء بأنها خصومة عينية تقوم على اختصام القرار الاداري ، وان الحكم الصادر فيها بالغائه يعدمه ، وبهذه المثابة يكون حجة على الكافة ، بينما دعوى غير الالغاء هي خصومة ذاتية تكون للحكم الصادر فيها حجة نسبية مقصورة على أطرافه ، الا أن كلا من الدعويين لا تخرجان عن كونهما خصومة قضائية مبناها قيام النزاع واستمراره (1) .

كما قضت في حكم آخر لها بأن : " مهمة هيئة مفوضي الدولة في تحضير المنازعة الادارية وتهيئتها للمرافعة واقتراح انهاء المنازعات وديا على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا ، والطعن امامها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والمحاكمة الادارية ، والفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية ، انما هي مهمة قضائية في طبيعتها ، تقوم على حكمة تشريعية تستهدف أساسا تجريد المنازعات الادارية من لدد الخصومات الفردية . وبهذه المثابة فان تلك المهمة - وهذه طبيعتها - لا تجعل من الهيئة طرفا ذا مصلحة شخصية في المنازعة ، تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها . ومن ثم فمتى حركت المنازعة بطعن رفعته ، استمرت المنازعة معقودة قائمة بين أطرافها ، فلا تملك

---

(1) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٥٩٥ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٦/١١/٢٤ .

الـهيئة التصرف فى الحقوق المتنازع عليها فيها أو فى مصير المنازعـــة بترك الخصومة فى الطعن ، بل يظل ذلك من شأن الخصوم وحدهم تفصل فيه المحكمة طبقا للقانون[1] .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٣٣ لسنة ٢ ق جلسة ١٨ /١/١٩٥٨ .

الفصل الثالث

السريان الزمنى لقواعد اجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة

المبحث الأول

المبدأ العام لسريان القواعد الاجرائية

الأصل فى القانون هو سريان حكمه على جميع التصرفات والمنازعات التى تحصل بعد تاريخ نفاذه (الأثر المباشر للقانون) ، وعدم سريانه على ما يسبق نفاذه أو ما يسبق تاريخ العمل به (مبدأ عدم الرجعية) وهذان المبدآن ليسا من القواعد المطلقة ، وانما ترد عليهما استثناءات تقتضيها العدالة والمصلحة العامة .

والقاعدة العامة هى سريان مبدأى الأثر المباشر وعدم الرجعية بالنسبة لقواعد الاجراءات[١] . وهذه القاعدة ما هى الا تطبيق للنظرية

---

(١) وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٣/٣٠ (المجموعة س ٢ ص ٨١٠) : " ان القانون بوجه عام يحكم الوقائع والمراكز القانونية التى تتم تحت سلطانه ، أى فى الفترة ما بين تاريخ العمل به والغائه ، وهذا هو مجال تطبيقه الزمنى ، فيسرى القانون الجديد بأثره المباشر على الوقائع والمراكز القانونية التى تقع أو تتم بعد نفاذه ، ولا يسرى بأثر رجعى على الوقائع والمراكز القانونية السابقة عليه الا بنص خاص يقرر الأثر الرجعى ، ومن ناحية أخرى لا يسرى القانون القديم على الوقائع والمراكز القانونية التى تتم بعد الغائه الا اذا مد العمل به بالنص ، وهذا كله يصدق على الوقائع والمراكز القانونية من حيث تكوينها ، أما الآثار المستقبلة المترتبة عليها فتخضع للقانون الجديد بحكم أثره المباشر ، وبالنسبة لآثار التصرفات القانونية

الحديثة لحل تنازع القوانين من ناحية الزمان ، ويرجع ذلك الى أن سريان القانون الجديد له وجهان : وجه سلبي وهو الذى يتعلق بانعدام أثره الرجعي ، ووجه ايجابي وهو الذى يتعلق بالأثر المباشر ومن ثم فان القانون الجديد لا يسرى على الخصومة التى تكون قد انقضت فعلا قبل نفاذه ، كما أنه يحكم كل الخصومات الجديدة التى تطرأ بعد هذا النفاذ " . ونتيجة لذلك :

- تسرى قوانين الاجراءات على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل به .
- وكل اجراء تم صحيحا فى ظل القانون السابق يبقى صحيحا .
- ولا تسرى قوانين الاجراءات الجديدة على الدعاوى التى تم الحكم فيها (١) .

= فتظل خاضعة للقانون القديم حتى ما تولد منها بعد العمل بالقانون الجديد .
- انظر أيضا أحكام المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٣/٦/٢٦ (س ٨ ص ١٤١٨) . وبتاريخ ١٩٥٨/٥/٣ (المجموعة س ٣ ص ١١٣٢) . وبتاريخ ١٩٦٢/١١/٢٤ (المجموعة س ٨ ص ١٣٠) .
- انظر أيضا حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ١٩٦٥/١١/٢٢ (المجموعة س من ٢٠ ص ٦٢٥) ، وحكمها بتاريخ ١٩٦٥/١١/٢٩ (نفس المجموعة ص ٦٣٦) .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٦٥/٢/٢٧ فى القضية رقم ١٥٢٧ لسنة ٨ قضائية . مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية العليا ص ٧٤٨ .
- الاستاذ عبدالمنعم حسنى — طرق الطعن فى الأحكام المدنية والتجارية ج ١ ص ١٦ — الطبعة الثانية عام ١٩٨٣ — الناشر مدونة التشريع والقضاء .

المبحث الثانى

الاستثناءات المقررة على الأصل العام

وكما هو الشأن بالنسبة لكافة القوانين الموضوعية ترد على هذين المبدأين - مبدأ الأثر المباشر للقاعدة القانونية ، ومبدأ عدم الرجعية - بعض الاستثناءات تتطلبها العدالة والمصلحة العامة وهذه الاستثناءات هى :

١ - القوانين المعدلة للاختصاص :

اذا كان الأصل أن تسرى القواعد القانونية بأثر مباشر على كل ما يقع بعد العمل بها ، فان القواعد القانونية المعدلة للاختصاص لا تسرى على الدعاوى المنظورة أمام القضاء متى كان تاريخ العمل بها بعد قفل باب المرافعة فى الدعوى،فمتى قفل باب المرافعة فى موضوع الدعوى لا يسرى التشريع الجديد وتبقى الدعوى من اختصاص المحكمة التى رفعت اليها وفقا للتشريع السابق . أما الدعاوى التى لا يزال باب المرافعة فيها مفتوحا فتخضع لحكم القانون الجديد تبعا للقاعدة العامة فى سريان القواعد القانونية فى الزمان[1] . وفى الغالب أن يتضمن

(١) فى حكم مفصل للمحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/١٢/١ (المجموعة س ٢ ص ١٢٢) تقول المحكمة : " الأصل فى قوانين المرافعات أنها تسرى على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل بها ، وقد ردد صدر المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية والتجارية هذه الأصل ، ومرد ذلك - كما ورد بالمذكرة الايضاحية لهذا القانون - هو أن (القاعدة فى سريان قوانين المرافعات على الدعاوى القائمة هى من الأصول المسلمة اذ أن القوانين المنظمة لأصول التداعى والترافع والحكم وطرق الطعن والتنفيذ والتحفظ هى فى عمومها منظمة لمراكز قانونية خاصة بطبيعتها للتعديل والتغيير من جانب

التشريع الجديد فى هذه الحالة نصوصا تنظم احالة الدعوى القائمة الى المحكمة التى أصبحت مختصة بها •

٢ ـ القوانين المعدلة للمواعيد :

ولا تسرى القوانين المعدلة للمواعيد على ما بدأ من هذه المواعيد قبل العمل بالقانون الجديد ، بل يبقى الحكم فيها للقانون الذى بدأ

= المشرع دون أن يرى عله برجعية الأثر)•

" ولكن النص قد أخرج من هذه القاعدة العامة على سبيل الاستثناء الحالات التى حصرها فى الفقرات الثلاث التالية وهى :

١ ـ القوانين المعدلة للاختصاص متى كان تاريخ العمل بها بعد اقفال باب المرافعة فى الدعوى •

٢ ـ القوانين المعدلة للمواعيد متى كانت قد بدأت قبل تاريخ العمل بها •

٣ ـ القوانين المنظمة لطرق الطعن بالنسبة لما صدر من الأحكام قبل تاريخ العمل بها متى كانت ملغية أو منشئة لطرق من تلك الطرق •

والحكمة التشريعية فى هذه الاستثناءات ، هى ـ كما جاء فى المذكرة الايضاحية ـ رعاية لحقوق ثبتت أو مصالح رئى أنها جديرة بالاستثناء ذلك أنه يكون أقرب الى السداد والقصد ألا تنزع الدعوى التى حجزت للحكم من المحكمة التى للحكم تصبح مصلحة الخصوم فى عدم انتزاعها فى مرتبة الحق الذى لا يصح المساس به الا بنص خاص ولأنه متى بدأ الميعاد فى ظل قانون معين فمن العدل وحسن النظر أن ينتهى طبقا لهذا القانون نفسه كيلا يتبعض الميعاد أو يضرب حساب بدايته ونهايته ومداه ، ولأنه من المساس بالحقوق المكتسبة أن تسرى القوانين الجديدة على الأحكام الصادرة قبل العمل بها ، متى كانت تلك القوانين ملغية أو منشئة لطريق الطعن "•

الموعد فى ظله أما المواعيد التى لم تبدأ قبل نفاذ القانون الجديد فتحكمها النصوص الجديدة تبعا للقاعدة العامة فى سريان القواعد القانونية من حيث الزمان • فالميعاد الذى يبدأ فى ظل قانون معين يكون من العدل وحسن النظر أن ينتهى طبقا لهذا القانون نفسه كيلا يتبعض الميعاد أو يضطرب حساب بدايته ونهايته ومداه، والمراد ببداية الميعاد الاجراء الذى يبدأ منه حساب الميعاد كما حدده القانون الذى بدأ فى ظله أيا كان هذا الاجراء ، اعلانا أو ايداعا ، أوغير ذلك. كما أن المراد بالميعاد المعنى الأعم لكلمة الميعاد فتشمل المدد والآجال سواء أكانت مواعيد طعن أم آجال سقوط يجب أن تتماثل الاجراءات•

لذلك تأخذ القوانين المعدلة لمواعيد السقوط حكم القوانين المعدلة للمواعيد ، فلا تسرى على المدد التى بدأت قبل العمل بالقانون الجديد • أما القوانين التى استحدثت مددا للسقوط أو البطلان فلا تبدأ مواعيد السقوط تطبيقا لهذه القوانين الا من تاريخ العمل بالقانون الذى استحدثها •

٣ ـ القوانين المنظمة لطرق الطعن فى الأحكام :

لا تسرى هذه القوانين على ماصدر من الأحكام قبل تاريخ العمل بها ، متى كانت هذه القوانين ملغية أو منشئة لطريق من تلك الطرق ، بل تبقى خاضعة لما كان مقررا فى القانون الذى صدر الحكم فى ظله •

أما القوانين التى تعدل اجراءات الطعن فانها تسرى بمجرد صدورها على جميع الخصومات القائمة تطبيقا للأثر الفورى للقانون الجديد حتى ولو كان الحكم المطعون فيه قد صدر قبل نفاذ هذا القانون الجديد •

الفصل الرابع

الجزاءات المقررة على مخالفة القواعد الاجرائية

المبحث الأول

البطلان المطلق

تعتبر قواعد الاجراءات - كمبدأ عام - من النظام العام بحيث لا تترك لمشيئة الأفراد ولا يجوز الاتفاق على مايخالفها . فهى قواعد آمرة تلتزم بها المحكمة ولو لم يطلب أطراف الخصومة تطبيقها .

ولهذا كان الأصل أن يكون جزاء مخالفة أى اجراء من اجراءات التقاضى هو البطلان المطلق .

ومع ذلك فقد جرت المحكمة الادارية العليا على تطبيق قواعد قانون المرافعات المدنية فى هذا الشأن . وتقضى بأن يكون الاجراء باطلا اذا نص القانون صراحة على بطلانه أو اذا شابه عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الاجراء (١) ، ويزول البطلان اذا نزل عنه من شرع لمصلحته صراحة أو ضمنا ، وذلك فيما عدا الحالات التى يتعلق فيها البطلان بالنظام العام (٢) . ولا يترتب على بطلان الاجراء بطلان الاجراءات السابقة عليه أو الاجراءات اللاحقة اذا لم تكن مبنية عليه (٣).

---

(١) الاستاذ / عبدالمنعم حسنى - طرق الطعن فى الأحكام ص١٨ ، ١٩ .
- المادة ٢٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) المادة ٢٢ من قانون المرافعات المدنية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ .

(٣) الفقرة الثالثة من المادة ٢٤ من قانون المرافعات المدنية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ .

فاذا كانت المنازعة الادارية قد انعقدت بالاجراء الصحيح لذلك فان هذا الاجراء ينتج آثاره فى هذا الشأن ، وبهذه المثابة لايلحقه البطلان ببطلان اجراء تال له . وانما ينصب البطلان على الاجراء ، فى الحدود وبالقيود التى قررها الشارع[1] ، هذا ما لم يكن الاجراء مقصودا للاجراء الثانى ومرتبطا به ارتباطا لا يقبل التجزئة . مثال ذلك أن بطلان اعلان الخصوم للجلسة المحددة لنظر الدعوى من شأنه أن يبطل الحكم الصادر فيها متى صدر بدون حضورهم وابداء دفاعهم بسبب هذا البطلان[2] .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٩ من مارس سنة ١٩٥٧ (المجموعة س ٢ ص ٦١٠).

(٢) الحكم السابق الاشارة اليه فى الهامش السابق .

المبحث الثانى
البطلان النسبى

فاذا لم يتعلق الاجراء بالنظام العام فلا يكون باطلا الا اذا تمسك به من شرع البطلان لمصلحته . فاذا نزل عنه صراحة أو ضمنا ، كأن رد على الاجراء بما يدل على اعتباره صحيحا أو قام بأى عمل أو اجراء يفيد ذلك سقط حقه فى التمسك بالبطلان (١).

الغرامة جزاء الاخلال ببعض الاجراءات:

رأى المشرع ضمانا لحسن سير العدالة وسرعة الفصل فى الخصومات ، تكليف أطراف الخصومة باتخاذ اجراءات معينة ، ولم يفرض المشرع على مخالفة هذه الاجراءات البطلان وانما أجاز تهديد المخالف بجزاءات مالية وذلك بتوقيع غرامة مالية .

ـ من ذلك ما أجازه المشرع للمفوض من فرض غرامة عشرة جنيهات على المتسبب فى تكرار تأجيل القضية لسبب واحد ، ويجوز فى هذه الحالة منح هذه الغرامة أو جزء منها للطرف الآخر .

ـ ويجوز للمفوض أثناء تحضيره للدعوى أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التى ثبت عليها قضاء المحكمة الادارية العليا خلال أجل يحدده . فان لم تتم هذه التسوية التى عرضها المفوض ، أجاز المشرع للمحكمة التى تفصل فى النزاع أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة عشرة جنيهات . ويجوز منح هذه الغرامة أو جزء منها للطرف الآخر (٢) .

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٤ من مارس سنة ١٩٦٧ (المجموعة س ١٢ ص ٧٢٩).

(٢) المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

— على الخصوم فى الدعوى الادارية تقديم دفوعهم وطلباتهم والأوراق التى يريدون تقديمها قبل احالة القضية الى الجلسة ، ومع ذلك يجوز للمحكمة — تحقيقا للعدالة — قبول أوراق أو طلبات جديدة. ويجوز فى هذه الحالة الحكم على الطرف الذى وقع منه الاهمال بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ، ويجوز منحها للطرف الآخر(١) .

---

(١) المادة ٣١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

الباب الثاني
الاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة المصري
الفصل الأول
مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الادارية

لجأ المشرع منذ انشاء مجلس الدولة المصري بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الى تحديد اختصاص القضاء الاداري بتحديد ما يختص به من مسائل على سبيل الحصر، تاركا ما لم ينص عليه من مسائل للقضاء العادي، وذلك عدا ما يخرج من ولاية القضاء بصفة عامة .

فلم يجعل المشرع اختصاص مجلس الدولة اختصاصا عاما بكافة المنازعات الادارية، وانما اتبع طريقة الحصر والتحديد للاختصاصات بالنص التشريعي .

واذا كان المشرع قد توسع شيئا فشيئا في القوانين المتعاقبة لتنظيم مجلس الدولة المصري، حتى شمل الاختصاص القضائي لمجلس الدولة معظم المنازعات الادارية، فان هذا الاختصاص ظل محددا على سبيل الحصر الى أن صدر دستور ١٩٧١ حيث نصت المادة ١٧٢ من هذا الدستور على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى " وقد رأى معظم الفقه أن دستور ١٩٧١ حسم مسألة شغلت الفقه كثيرا، وهي تقرير اختصاص مجلس الدولة بنظر كافة المنازعات الادارية، مما يعني أنه قد أصبح قاضي القانون العام في هذا الشأن [1].

---

(١) د . مصطفى كمال وصفي - مقال بعنوان : "مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الادارية" مجلة العلوم الادارية السنة ١٤ العدد الثالث ديسمبر ١٩٧١ ص ٨٣ ومابعدها .

=

وكان نصرا كبيرا لهذا الاتجاه الذى نحا اليه الدستور وقانون السلطة القضائية الذى نص فى المادة ١٥ منه على تقرير اختصاص المحاكم بالفصل فى كافة المنازعات : "فيما عدا المنازعات التى يختص بها مجلس الدولة "(١) • وقد تأكد ما اتجه اليه المشرع فى دستور ١٩٧١ بصدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة حيث قرر فى البند الرابع عشر من المادة العاشرة منه على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى " سائر المنازعات الادارية " وذلك بعد أن أشار فى البنود الثلاثة عشر السابقة الى بعض الأمثلة التى تعتبر من اختصاص محاكم المجلس بوصفها منازعات ادارية • وهكذا أكد المشرع الدستورى والعادى اختصاص مجلس الدولة وحده بنظر كافة المنازعات الادارية الا ما استثنى منها بنص تشريعى صريح على النحو الذى سنوضحه •

وهكذا أصبح مجلس الدولة المصرى ولأول مرة صاحب الاختصاص العام بالمنازعات الادارية مقتفيا بذلك أثر مجلس الدولة فى فرنسا •

= _ أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى _ القضاء الادارى _ الكتاب الثانى ص ١٠٨ ومابعدها •

_ د • ماجد الحلو _ القضاء الادارى طبعة ١٩٨٥ ص ١٨٢ •

_ أستاذنا الدكتور / محمود حافظ _ القضاء الادارى _ دار النهضة العربية _ طبعة ١٩٧٩ _ ص ٣٠٦ •

_ الدكتور / أنور رسلان _ مسئولية الدولة غير التعاقدية _ دار النهضة العربية _ ص ١٧٩ _ ١٨٠ •

_ د • فؤاد النادى _ رقابة القضاء على أعمال الادارة العامة الناشر ١٩٨٨ _ ص

(١) د • أنور أحمد رسلان _ مسئولية الدولة غير التعاقدية _ المرجع السابق ص ١٨٠ •

وبالرغم من النصوص الصريحة التي وردت في قانون مجلس الدولة الذي نص في مادته العاشرة على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بسائر المنازعات الادارية فقد ذهب رأى في الفقه الى غير ذلك بالنسبة لاختصاص القضاء الادارى بدعاوى المسئولية عن أعمال الادارة المادية مخالفا بذلك ما ارتآه غالبية الشراح وذلك لأن الأمر عنده "يستلزم شيئا من استطلاع الواقع حسبما يتجه اليه القضاء عمليا ، ذلك أن مثل هذه المسائل لا تقرر دائما بطريقة نظرية محضة ، كما يرى أن بعض الاعتبارات القانونية والعملية قد تؤيد الابقاء على اختصاص القضاء العادى بهذه المنازعات برغم التعديلات الجديدة مثل الرغبة في توحيد قواعد المسئولية المطبقة في الدولة .. فقد يكون من الأفضل والأرجح القول ببقائه — أى التعويض عن أعمال الادارة المادية — في اختصاص القضاء العادى

ومن ناحيتنا فاننا نؤيد ما ذهب اليه غيرنا من عدم الموافقة على ما انتهى اليه هذا الرأى ، كما لا نسلم مع غيرنا بالاسباب التي ساقها تبريرا للرأى السابق وذلك لوضوح النص سواء الدستورى أو التشريعى ومن ثم لا محل لاستطلاع الواقع مع صراحة النصوص التي لا تحتمل أى تأويل والتي لا يجوز أن تحول دون تطبيقها أى اعتبارات قانونية أو عملية [1]. ولم يكن الأمر محل جدل بالنسبة لأحكام القضاء الادارى .

وقد عرض الموضوع على المحكمة العليا في الدعوى رقم ٥ لسنة ٣ عليا (دستورية) ، فقررت بتاريخ ٢٩ يونية سنة ١٩٧٤ ما يأتى [2]:

---

(١) للمزيد من التفصيل في نقد هذا الرأى :
— دكتور/ أنور رسلان — المصدر السابق ص ١٨١ ، ١٨٢ .

(٢) مجموعة الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية من المحكمة العليا — القسم الأول — الجزء الأول (الأحكام الصادرة في الفترة من انشاء المحكمة سنة ١٩٧٠ حتى نوفمبر سنة ١٩٧٦) ص ١٧٨ وما بعدها .

" يستفاد من الأعمال التحضيرية للدستور التي أسفرت عن اقرار نص المادة ١٧٢ منه أن مناقشات فقهية عميقة ثارت بين أعضاء لجنة نظام الحكم بشأن هذا النص حول مسألتين :

الأولى - ضرورة النص في الدستور على قيام مجلس الدولة كهيئة قضائية مستقلة باعتباره صاحب الولاية العامة في المنازعات الادارية وذلك على خلاف ما جرت عليه الدساتير السالفة من اغفال هذا النص فكانت تصدر دون ذكر لمجلس الدولة أو مجرد الاشارة اليه .

الثانية - هي تحديد مدى اختصاصه بالفصل في المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية .

" وبالنسبة الى المسألة الأولى استقر الرأي في لجنة نظام الحكم على ضرورة النص في الدستور على مجلس الدولة واختصاصاته كهيئة قضائية تختص برقابة شرعية أعمال الادارة - وذلك صونا له من العدوان عن طريق التشريع العادي كلما ثار الخلاف بينه وبين السلطة التنفيذية . اذ كان انشاء المجلس وتحديد اختصاصاته يتم بقوانين عادية يجوز الغاؤها وتعديلها بقوانين عادية في مرتبتها فأصبح بنص المادة ١٧٢ من الدستور دائما مستقرا محصنا بقوة النص الدستوري ضد أي عدوان على كيانه أو اختصاصه المقرر في الدستور عن طريق التشريع العادي ، ولم يقف المشرع الدستوري في دعم مجلس الدولة عند هذا الحد بل جاوزه الى حماية اختصاصه وذلك بالغاء القيود التي كانت تقف حائلا بينه وبين ممارسته فاستحدث في المادة ٦٨ نصا يقضي بأن : " التقاضي حق مكفول للناس كافة وأن لكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعي وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من

رقابة القضاء " وهكذا سقطت جميع النصوص القانونية التى كانت تحظر الطعن فى القرارات الادارية وسقطت بذلك جميع الحوائل التى كانت تحول بين المواطنين وبين الالتجاء الى مجلس الدولة يطلبون العدل والنصفة".

" وفى اكتوبر من عام ١٩٧٢ صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة معدلا اختصاصاته وفقا لأحكام المادة ١٧٢ من الدستور ، وقد تضمنت المادة العاشرة هذا التعديل اذ نصت فى ثلاث عشرة فقرة على المسائل التى كان يختص بها المجلس على سبيل الحصر طبقا لقوانينه السابقة ثم عقبت عليها فى الفقرة الرابعة عشرة بنص على اختصاص المجلس بسائر المنازعات الادارية باعتباره صاحب الولاية العامة فى المنازعات الادارية".

"وبالنسبة الى المسألة الثانية التى تناولها أعضاء لجنة نظام الحكم فى مناقشاتهم وهى تحديد مدى اختصاص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية فقد كان الهدف السائد من هذه المناقشات هو الانتقال بمجلس الدولة من مرحلة الاختصاصات المقيدة على سبيل الحصر الى مجال الاختصاص العام على النحو المتقدم باعتباره صاحب الولاية العامة على المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية وذلك استيفاء لاختصاصه الطبيعى . وقد اقترح بعض الأعضاء نصا بهذه الصيغة "يكون لمجلس الدولة الولاية العامة فى الفصل فى المنازعات الادارية والتأديبية " وأقره الأعضاء ثم استبدل به النص الحالى للمادة ١٧٢ من الدستور وكلا النصين يفيدان تقرير الولاية العامة لمجلس الدولة على المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية بحيث يكون قاضى القانون العام بالنسبة الى هذه الدعاوى والمنازعات فلم يعد

اختصاصه مقيدا بمسائل محددة على سبيل الحصر كما كان منذ انشائه .
وهذا لا يعنى غل يد المشرع عن اسناد الفصل فى بعض المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية الى جهات قضائية أخرى على أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء من الأصل العام المقرر بالمادة ١٧٢ من الدستور وبالقدر وفى الحدود التى يقتضيها الصالح العام، وعلى هذا النحو يعمل المشرع التفويض المخول له بالمادة ١٦٧ من الدستور فى شأن تحديد الهيئات القضائية ولاختصاصاتها وتنظيم طريقة تشكيلها مع مراعاة الأصل العام المقرر بالمادة ١٧٢ من الدستور فى شأن اختصاص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية باعتباره صاحب الولاية العامة على هذه الدعاوى وتلك المنازعات ".

وهكذا حسمت المحكمة العليا الخلاف الذى أثير بمناسبة صدور قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتضمين المادة العاشرة منه أمثلة للمسائل التى تختص بها محاكم مجلس الدولة ، ثم التعميم بعد ذلك والنص على اختصاص محاكم مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية الأمر الذى يؤدى بنا الى القول بأن القضاء الادارى قد أصبح بما لا يدعو للجدل قاضى القانون العام بالنسبة لسائر المنازعات الادارية سواء ماورد منها فى المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة أو غيرها من المنازعات ذلك أن التعداد الوارد فى هذه المادة لا يعدو أن يكون مجرد أمثلة لأغلب المنازعات التى تطرح على المحاكم الادارية وليس حصرا لها [1].

(١) وعلى ذلك لا نوافق على ما ذهب اليه بعض الفقه من أن القضاء الادارى " جهة قضاء محددة الولاية وقد حددت المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة ما تختص به محاكم مجلس الدولة وهو تحديد وارد على سبيل الحصر " . للمزيد من التفصيل :

المبحث الأول

المسائل المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة

تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها – بناء على نص المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ – بالفصل فى المسائل الآتية :

أولا – الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانيا – المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ثالثا – الطلبات التى يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

رابعا – الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى .

خامسا – الطلبات التى يقدمها الأفراد أو الهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية .

سادسا – الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية فى منازعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذى ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة .

على أنه بالنسبة لهذه المنازعات نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن يصدر قانون خاص ينظم كيفية نظرها أمام

= د . أحمد السيد صاوى – الوجيز فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية جـ ١ ص ١٧٣ .
وللمزيد من التفصيل فى الرد على هذا الاتجاه :
د . أنور رسلان – المصدر السابق ص ١٨١ (الهامش).

مجلس الدولة ، فتظل الجهات القضائية مختصة بنظرها حتى يصدر هذا القانون .

سابعا- دعوى الجنسية .

ثامنا - الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل . وذلك متى كان مرجع الطعن ، عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها .

تاسعا- الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

عاشرا- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها فى البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

حادى عشر - المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد ادارى آخر .

ثانى عشر - الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون .

ثالث عشر - الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانونا .

رابع عشر - سائر المنازعات الادارية .

ويشترط فى طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة .

ويعتبر فى حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

وقد سبق أن أشرنا الى أن دستور ١٩٧١ قد خول مجلس الدولة المصرى الولاية العامة على المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية بما يمكنه من أن يكون القاضى العام فى المنازعات الادارية ووفقا لنص المادة ١٧٢ من الدستور فان مجلس الدولة يختص بالفصل فى المنازعات الآتية :

١ - المنازعات الادارية •

٢ - الدعاوى التأديبيـة •

٣ - الدعاوى الأخرى التى يحددها القانون •

وفيما يتعلق بالأمر الأول وهو اختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية فان ذلك يخول المحاكم الادارية بأن تتصدى لكافة المنازعات الادارية لذلك جاء نص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة منطقيا مع ما أشار به دستور ١٩٧١ وتوكيدا له حيث حددت المادة المذكورة ثلاثة عشر نوعا من المنازعات الادارية تمثل فى الحقيقة معظم المنازعات الادارية التى تختص بها هذه المحاكم ثم عقبت المادة المذكورة بأن قررت اختصاص مجلس الدولة بسائر المنازعات الادارية وذلك بخلاف الوضع السابق فى قوانين مجلس الدولة قبل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث كان اختصاص مجلس الدولة محددا على سبيل الحصر ولم يكن بالتالى يختص بدعاوى مسئولية الادارة عن أعمالها المادية ، كما أن بعض القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين كانت تخرج من ولاية المجلس • ولا يعنى النص على اختصاص مجلس الدولة بكافة المنازعات الادارية أنه قد أصبح محيطا بكل منازعات الادارة التى تكون الادارة أحد أطرافها وانما المقصود بالمنازعات الادارية التى تدخل فى ولاية المجلس تلك المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها وتختلف فى طبيعتها وظروفها عن المنازعات التى تكون بين الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بصفة عامة وفيما عدا ذلك فان

مجلس الدولة يختص بسائر منازعات المسئولية سواء تعلقت بمسئولية الادارة عن أعمالها القانونية أو المادية [١] ، وكذلك المنازعات المتعلقة بأعمال التعدى ، والمنازعات المتعلقة باستيلاء الادارة بصفة دائمة أو مؤقتة على عقارات مملوكة لأحد الأفراد بالمخالفة لأحكام القانون وهى التى يطلق عليها غصب العقارات ، فضلا عن اختصاص مجلس الدولة بأعمال السيادة التى أخرجتها المادة ١١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ من اختصاص المجلس وذلك لمخالفة ذلك لأحكام المواد ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٨ من الدستور [٢] .

أما فيما يتعلق بالأمر الثانى الذى أشارت اليه المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ وهو اختصاص مجلس الدولة بالدعوى التأديبية فان محاكم مجلس الدولة تختص وحدها دون غيرها بالفصل فى الدعاوى التأديبية ، وقد أكد قانون مجلس الدولة هذا الاختصاص الذى ورد فى الدستور فى البند الثانى عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، ومن ثم يدخل فى اختصاص المحاكم القضائية لمجلس الدولة كافة الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع من العاملين فى الحكومة أو القطاع العام على النحو الذى حدده ،

---

(١) وقد أكدت محكمة القضاء الادارى منذ مدة طويلة ولايتها بنظر أعمال التعدى ففى حكم لهذه المحكمة فى ٨ مارس ١٩٥١ أكدت المحكمة اختصاصها بموضوع هذه القضية يتعلق بدعوى رفعها شرطى كان له شارب طويل يشبه شارب الملك، ونشرت احدى الصحف صورته مع تعليقات ساخرة فأمرت الادارة بحلق شاربه ونفذت الأمر بالقوة ، فحكم القضاء بالغاء القرار المطعون فيه وتعويض المدعى .

(٢) للمزيد من التفصيل :

د . ماجد الحلو ـ القضاء الادارى ص ١٨٢ ـ ١٩٦ .

د . أنور رسلان ـ مسئولية الدولة غير التعاقدية ص ١٧٩ ـ ١٨٤ .

قانون مجلس الدولة(١).

أما فيما يتعلق بالأمر الثالث فقد أشارت المادة ١٧٢ من الدستور هو أن القانون يحدد اختصاصاته الأخرى وقد درج المشرع على تخويل مجلس الدولة النظر فى بعض المنازعات التى يصعب أن تعد فى نطاق المنازعات الادارية ، والتأديبية ومن ذلك اختصاص مجلس الدولة بنظر الدعاوى المتعلقة ببراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية وفقا لما ينص عليه القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٨ والمعدل بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٥.

وترتيبا على ذلك فان مجلس الدولة المصرى يختص بكافة المنازعات الادارية بالمعنى الذى أشرنا اليه والدعاوى التأديبية، والدعاوى الأخرى التى ينص القانون على تخويل مجلس الدولة اختصاص نظرها.

---

(١) المواد من ١٥ الى ٢٢ من قانون مجلس الدولة.
د. ماجد الحلو - القضاء الادارى ص ٢٣٢.

المبحث الثانى
عدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بما تختص به جهات قضائية أخرى

صدر دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ونص فى المادة ١٧٢ منه على أن :
" مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية . ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"

فان هذا النص كان توجيها للمشرع بأن مجلس الدولة أصبح صاحب الاختصاص العام .

وتنفيذا للدستور صدر قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ونص فى المادة العاشرة منه على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية :

أولا — ....

ثانيا — ....

رابع عشر — سائر المنازعات الادارية .

وتدل الفقرة ١٤ على أن اختصاص مجلس الدولة لم يرد على سبيل الحصر بل أصبح أختصاصه يمتد ليشمل جميع المنازعات الادارية وأصبحت محاكمه لها الولاية العامة فى المنازعات الادارية .

وكان قد سبق أن قررت المحكمة العليا (فى حكمها المشار اليه) أن محاكم مجلس الدولة أصبحت صاحبة الولاية العامة على كافة المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية ، وبعد أن قررت أن مجلس الدولة أصبح قاضى القانون العام بالنسبة الى كافة هذه الدعاوى والمنازعات ، ولم يعد اختصاصه مقيدا بمسائل محددة على سبيل الحصر كما كان منذ انشائه — قالت : " هذا لا يعنى غل يد المشرع عن اسناد الفصل فى بعض المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية الى جهات قضائية أخرى على أن يكون

ذلك على سبيل الاستثناء من الأصل العام المقرر بالمادة ١٧٢ من الدستور وبالقدر وفى الحدود التى يقتضيها الصالح العام ..." .

وهكذا لا تختص محاكم مجلس الدولة بشئون رجال القضاء (١)

---

(١) تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر بتاريخ ٢٦/٦/١٩٧٦ (المجموعة س ٢١ ص ٢٣١) : " ان الثابت من استقراء أحكام قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية الذى أقره مجلس الشعب بجلسته المنعقدة فى ٤ من يونية سنة ١٩٧٢ ومذكرته الايضاحية أنه نظم أمر تأديب القضاة بجميع درجاتهم وناط ذلك بمجلس تأديب يشكل وفقا لحكم المادة ٩٨ من سبعة من رجال القضاة " وأضفى على قرارات هذا المجلس وصف الأحكام ، ونص فى المادة ١٠٧ منه على عدم جواز الطعن فى الأحكام الصادرة فى الدعوى التأديبية بأى طريق ، وأفصحت المذكرة الايضاحية لهذا القرار بقانون عن أن الحكم الصادر من هذا المجلس يعتبر حكما قضائيا صادرا من هيئة مشكلة بكاملها من رجال القضاء ، وأن المشرع آثر - دفعا لكل لبس - النص صراحة فى المادة ١٠٧ على عدم جواز الطعن فى الحكم الصادر من هذا المجلس بأى طريق وتضمن تقرير اللجنة التشريعية بمجلس الشعب فى شأن هذا القرار بقانون أن أحد السادة الأعضاء اقترح جعل الطعن فى الاجراءات التأديبية الخاصة برجال القضاء أمام المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة ولكن اللجنة رأت أن استقلال القضاء كهيئة لها تقاليدها ونظامها يتنافى معه أن يخضع رجاله لنظام قضائى آخر .

- راجع أيضا أحكام المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٠/١/١٩٦٢ (المجموعة س ٨ ص ٥٧٧) ، وبتاريخ ٥/٣/١٩٦٠ (المجموعة س ٥ ص ٥٠٩) ، وبتاريخ ١٧/١٢/١٩٥٥ (المجموعة س ١ ص ٣١٩) .

والنيابة العامة[1] ، وأعضاء هيئة قضايا الدولة[2]،

---

(١) تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر بتاريخ ٣٠/٥/١٩٦٨ (المجموعة س ٢٢ ص ٣٣٣) : "بالرجوع الى نص المادة ٩٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ فى شأن السلطة القضائية يبين أن نص هذه المادة جرى على النحو الآتى :
"... يكون الطعن فى القرارات الخاصة برجال القضاء والنيابة العامة سواء أكانت جمهورية أو وزارية الصادرة بالترقية بطريق التظلم الى مجلس القضاء الأعلى ...".

(٢) تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر بتاريخ ٧/٤/١٩٦٨ (المجموعة س ١٣ ص ٧٧٦): "تشكل لجنة التأديب والتظلمات من أعضاء المجلس الأعلى منضما اليه ستة من المستشارين بحسب ترتيبهم فى الأقدمية . وتختص هذه اللجنة بتأديب أعضاء الادارة وبالفصل فى طلبات الغاء القرارات المتعلقة بشئونهم وفى طلبات التعويض المترتبة عليها مما يدخل أصلا فى اختصاص القضاء . وتفصل اللجنة فيما ذكر بعد سماع أقوال العضو والاطلاع على ما يديه من ملاحظات وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة الا فى حالة التأديب فتصدر قراراتها بأغلبية ثلثى أعضائها ويكون قرار اللجنة فى جميع ما تقدم نهائيا ولا يقبل الطعن بأى وجه من الوجوه أمام أية جهة ..".
" ان نص المادة ٢٥ من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ آنف الذكر على هذا النحو الواضح هو نص معدل لاختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى ، المحدد فى قانون تنظيمه ، وسالب لولايته ، فيما يختص بنظر الدعوى المتعلقة بالغاء القرارات الخاصة بشئون أعضاء ادارة قضايا الحكومة ".

وفى حكم آخر من المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٠/١/١٩٦٥ فى القضية رقم ١٥٥٦ لسنة ٧ قضائية - تقول المحكمة :
" ان القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم ادارة قضايا الحكومة فيما تضمنه من النص فى المادة ٢٥ منه على اختصاص لجنة التأديب والتظلمات بالفصل فى طلبات الغاء القرارات الادارية المتعلقة بشئون أعضاء قضايا الحكومة وفى طلبات التعويض المترتبة

والمحامين (١) ورجال القوات المسلحة (٢).

= عليها ، هو فى حقيقته قانون متعلق بالاختصاص بالنسبة الى الحكم الوارد فى المادة آنفة الذكر ، لأنه يتضمن تقرير حكم معدل للاختصاص مستخدما لذلك عبارة واضحة معبرة عن المعنى المقصود فهو بذلك قد عدل من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالغاء ولايته فى نظر الدعاوى المتعلقة بالغاء القرارات الادارية الخاصة بشئون أعضاء ادارة قضايا الحكومة وطلبات التعويض المترتبة عليها ومن المعلوم أن هذا الاختصاص يحدده القانون سواء بالزيادة أو بالنقصان فالقانون هو الأداة التى أنشأت مجلس الدولة كهيئة وحددت اختصاصه ، وهو الأداة التى تقيد تنظيمه وتوسع من اختصاصه أو تضيقه ".

ويلاحظ أن ادارة قضايا الحكومة تعدل مسماها بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ حيث استبدل المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ لتنص على أن : " هيئة قضايا الدولة ، هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل ".

(١) فى حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/٢/١٥ (المجموعة س٣ ص ٧٥٢) تقول المحكمة : " ان المادة ١١ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، بشأن تنظيم مجلس الدولة ، اذ نصت على أنه : فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم الوطنية وتأديبهم يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى فى الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائى لم تهدف الى مجرد تنظيم طرق الطعن بالنسبة الى تلك القرارات المستثناه ، بل قصدت فى الواقع من الأمر الى نزع الاختصاص الوظيفى للقضاء الادارى من نظر المنازعة التى يكون موضوعها الطعن فيها ".

(٢) قضت المحكمة الادارية العليا فى أكثر من حكم لها بعدم اختصاص القضاء الادارى بمنازعات رجال القوات المسلحة - من ذلك حكمها =

....

بتاريخ ١٤/١/١٩٧٩ فى القضية رقم ٤٤٥ لسنة ٢١ قضائية :
" بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بجميع المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة وخضوعها لاختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة ولجان أفرع القوات المسلحة بهذه المنازعات ، على ما جاء به القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ ، مما ردده من بعده القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ فى شأن الطعن في قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة الذى حل محله ، وما أكده القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية للقوات المسلحة ، على الوجه الوارد بنصوصه المقررة لاختصاص هذه اللجان بالفصل فى المنازعات الادارية المتعلقة بضباط القوات المسلحة عدا العقوبات الانضباطية وما تختص به لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية طبقا لأحكام القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ ".

ـ راجع أيضا أحكام المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٤/١٢/١٩٧٧ فى القضية رقم ٤٣٧ لسنة ٢٠ قضائية وبتاريخ ٢٠/٦/١٩٧٦ فى القضية رقم ٥٥٢ لسنة ١٧ قضائية وبتاريخ ١٤/١/١٩٦٨ فى القضية رقم ١٤٨٩ لسنة ٨ قضائية .

أنظر كذلك حكم محكمة القضاء الادارى بتاريخ ٣٠/١١/١٩٦٤ (المجموعة س ١٩ ص ٤٢٦) حيث تقول : " ان المادة الأولى من القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ فى شأن التظلم من قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة تنص على أنه ينشأ بوزارة الحربية لجنة تسمى اللجنة العليا لضباط القوات المسلحة وتختص دون غيرها بالنظر في المنازعات الادارية الخاصة بضباط القوات المسلحة وتنشأ لجنة أخرى تسمى اللجنة الادارية لكل فرع من أفرع القوات المسلحة يصدر بتنظيمها واختصاصها قرار من وزير الحربية .

" ومن حيث أن المشرع قد قصد من اصدار هذا القانون نزع اختصاص جهة القضاء الادارى بمجلس الدولة من نظر تظلمات

ولا يختص القضاء الادارى كذلك بالنظر فى الأعمال التشريعية، أو الأعمال القضائية [١]، أو أعمال النيابة العامة [٢]، أو أعمال رجال الضبطية القضائية التى يؤدونها لحساب النيابة العامة [٣].

كذلك لا تختص محاكم مجلس الدولة المصرى بالطعن فى قرارات النيابة الادارية [٤].

= ومنازعات ضباط القوات المسلحة وأن يعهد بها للجان الضباط وهى أكثر تفهما لمقتضيات الخدمة العسكرية وكانت أحكام هذه المادة من العموم بحيث نزعت كل اختصاص لمجلس الدولة فى شأن أفراد هذه القوات".

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠ (المجموعة س ٤ ص ٨٢٤).

(٢) فى ذلك تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر بتاريخ ١٢/٥/١٩٦٣ (المجموعة س ١٧ ص ٢٠٠): "ومن حيث أنه يعتبر عملا قضائيا كل اجراء تباشره النيابة العامة أو أحد رجال الضبطية القضائية التابعين لها بصدد التحقيق فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى القانون.. ويعد عملا اداريا كل ما يصدر من قرارات خارج هذا المجال".

(٣) حكم محكمة القضاء الادارى المشار اليه فى الهامش السابق وحكمها بتاريخ ٢٩/١٢/١٩٦٤ (المجموعة س ١٩ ص ٤٥٢).

(٤) وفى ذلك تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر بتاريخ ١٧/٤/١٩٦٣ (المجموعة س ١٧ ص ١٨٧): "ان المواد من ٧ الى ١٧ من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وهى متعلقة بمباشرة التحقيق والتصرف فيه تبين بشكل واضح أن النيابة الادارية لا تعتبر طبقا لهذا القانون من السلطات التأديبية ولم يخصها الشارع بأى نوع من التأديب تتولاه حتى الوقف لا تملكه لأنه يكون بقرار من الوزير أو الرئيس المختص (مادة ١٠ من القانون) كما أن سلطة النيابة الادارية مقيدة بمباشرة الدعوى التأديبية فى الحالة المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ١٣ من =

ولا فى قرارات المدعى العام الاشتراكى [1] .

= قانونها كما أن عليها مباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة فى الحالة المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة من المادة ١٢ من القانون ذاته ..

" ومن حيث أنه على هدى ما تقدم ترى المحكمة أن النيابة الادارية لا تعتبر قانونا من السلطات التأديبية ، ومن ثم لا يدخل فى اختصاص هذه المحكمة الطعن فى قرارها المتعلق بمباشرة الدعوى أمام للمحاكم التأديبية ويتعين لذلك الحكم بعدم اختصاص هذه المحكمة ".

(١) فى حكم من محكمة القضاء الادارى قالت المحكمة :"انه من حيث أن البحث فى الاختصاص سابق على التعرض لموضوع الدعوى وان المادة ١٦ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ باصدار قانون حماية القيم من العيب قد نصت على أن يتولى المدعى العام الاشتراكى وحده دون غيره سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم وكان مقررا له هذا الاختصاص بحكم القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ الخاص بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب .

" ومن حيث أن اجراء التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى لا يعتبر من قبيل القرارات الادارية وانما اجراء قضائى يتولاه المدعى العام الاشتراكى فى نطاق السلطة المخولة له بموجب القانونين المذكورين . ونظرا للطبيعة القضائية لهذا الاجراء فان الطعن فيه يخرج عن ولاية مجلس الدولة ومن ثم تقضى المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى ".

الفصل الثانى
تنازع الاختصاص بين جهتى القضاء وبين محاكم مجلس الدولة المصرى

الاختصاص يعنى قدرة جهة القضاء أو المحاكم على الفصل فى نزاع معين ، وعدم الاختصاص انتفاء ولاية جهة القضاء أو المحاكم عن نظر نزاع معين[١] ، وسوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين : الأول نتناول فيه تنازع الاختصاص بين جهتى القضاء ـ العادى والادارى ـ وفى الثانى تنازع الاختصاص بين المحاكم الادارية .

المبحث الأول
تنازع الاختصاص بين جهتى القضاء العادى والادارى

ان أخذ الدولة بنظام القضاء المزدوج من شأنه ان يؤدى فى التطبيق العملى الى منازعات بين جهتى القضاء بسبب الاختصاص اذ قد تدعى كل جهة الاختصاص لنفسها فى مسألة معينة وحينئذ تكون أمام قاضيين مختلفين كل منهما يدخل النزاع فى ولايته ، وهذا وضع غير سليم اذ لا يصح أن يختص بالنزاع الواحد الا جهة قضائية واحدة ، وثبوت الاختصاص لها يمنع اختصاص غيرها . وصورة التنازع هنا تعرف بالتنازع الايجابى على الاختصاص اذ تحاول كل جهة نظر النزاع على أساس أنها المختصة بالفصل فيه .

---

(١) الدكتور / فؤاد العطار : القضاء الادارى ـ المرجع السابق ص٣٥٤ .

ولكن قد يتخذ النزاع على الاختصاص صورة عكسية حينما تتخلى كل من جهتي القضاء عن نظر نزاع معين بحجة انها غير مختصة به ، ففي هذه الحالة نكون أمام انكار للعدالة اذ لا يوجد للنزاع قاض يفصل فيه ، وهذا الموقف السلبي من جهتي القضاء يسفر عنه وضع يسمى بالتنازع السلبي في الاختصاص[1] .

وعلة تنازع الاختصاص بنوعيه الايجابي والسلبي ترجع الى ازدواج القضاء والى معايير تحديد الاختصاص بين جهتيه ، فهذه المعايير مهما بلغت من الدقة والوضوح فانها لا تستطيع منع النزاع حول الاختصاص في التطبيق العملي نتيجة اختلاف وجهات النظر في التفسير واستنباط الحلول .

ولا يقف الأمر عند حد التنازع على الاختصاص بين القضائين (العادي والاداري) وانما قد تصدر عنهما أحكام متعارضة ولابد من العمل على ازالة هذا التعارض حتى يستطيع الفرد الوصول الى حقه .

وعلى ذلك فمن الضروري ايجاد وسيلة لحل هذه المشاكل التي تثور في العمل ويقع على المشرع أساسا عبء تقرير الحل المناسب لهذه المسألة المتشعبة المتعلقة بالتنازع على الاختصاص وتعارض الأحكام .

ولما كانت هذه المسألة تثير نزاعا قانونيا بين جهتي القضاء فان الوضع الطبيعي يقضي بأن يوكل أمر حل هذا النزاع الى هيئة قضائية تكون حكما بين الجهتين المتنازعتين على الاختصاص أو المتعارضتين أحيانا في احكامهما .

وقد أخذ المشرع الفرنسى بهذا الحل اذ قرر انشاء محكمة عليا فوق جهتى القضاء تسمى بمحكمة التنازع
وعهد اليها بمهمة الفصل فى حالات تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام (١).

وفى مصر اذا قضت جهتا القضاء العادى والادارى باختصاصهما المطلق بنزاع معين كنا امام صورة التنازع الايجابى ، واذا قضت كل منهما بعدم اختصاصها ، كنا أمام التنازع السلبى . وفى الحالتين يتعرض المواطن لحالة انكار العدالة اذا لم تكن ثمة وسيلة لتحديد الجهة المختصة (٢).

ولهذا نصت المادة ٣١ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا (٣) على أن : " لكل ذى شأن ان يطلب الى المحكمة

---

(١) انشئت محكمة التنازع فى فرنسا وفقا للقانون الصادر فى ٢٤ مايو ١٨٧٢ ولم تكن المحكمة تختص الا بنوعين من التنازع هما : التنازع الايجابى والتنازع السلبى . وقد ظل هذا الوضع قائما الى أن صدر قانون بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٣٢ فاستحدث نوعا ثالثا من التنازع هو التنازع نتيجة تناقض الأحكام . وتقتصر وظيفة المحكمة فى صورتى التنازع الايجابى والسلبى على تعيين الجهة القضائية المختصة ، بينما فى حالة تعارض الاحكام ، تتصدى المحكمة لموضوع الدعوى للفصل فيها . وفى ٢٥ يوليو سنة ١٩٦٠ صدر مرسوم استحدث نظاما بمقتضاه تتولى المحاكم ذاتها احالة الأمر الى محكمة تنازع الاختصاص .

(٢) استاذنا الدكتور/ سليمان الطماوى : قضاء الالغاء ـ ١٩٧ .

(٣) نشر القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ فى الجريدة الرسمية فى العدد ٣٦ الصادر فى ٦ سبتمبر ١٩٧٩ ـ ونصت المادة العاشرة من قانون اصداره على أن يعمل به بعد اسبوعين من تاريخ نشره ، فكأن قانون المحكمة الدستورية العليا أصبح معمولا به منذ ٢١ سبتمبر ١٩٧٩.

الدستورية العليا تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى فى حالة التنازع الايجابى والتنازع السلبى .

ويجب على رافع الدعوى فى الحالتين أن يبين فى الطلب موضوع النزاع ، وجهة القضاء التى نظرته ، وما أتخذته كل منهما فى شأنه ، ويترتب على تقديم الطلب ، وقف الدعاوى القائمة المتعلقة به حتى الفصل فيه ".

وتختص المحكمة الدستورية العليا طبقا للمادة ٢/٢٥ بحل التنازع بين جهتى القضاء بتعيين جهة القضاء المختصة اذا ما رفعت الدعوى عن موضوع أمام جهتين منها ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها وتختص وفقا للمادة ٣/٢٥ بالفصل فى النزاع فى حالة صدور حكمين متضاربين نهائيين صدر احدهما من جهة قضائية والآخر من جهة قضائية أخرى .

وهنا يحق لكل ذى شأن أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الفصل فى النزاع القائم بشأن تنفيذ الحكمين النهائيين المتناقضين (١).

هذا ولقد حرص المشرع الفرنسى عند انشائه لمحكمة التنازع والمشرع المصرى عند انشائه للمحكمة الدستورية العليا على كفالة حيدتها حتى تستطيع أداء مهمتها دون محاباة جهة على حساب الأخرى لهذا نص المشرع فى المادة الأولى من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ".

وفى ضوء نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا وتطبيقاتها العملية فى أحكام المحاكم سنقسم دراستنا لتنازع الاختصاص بين جهتى القضاء الادارى والعادى الى :

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور / سليمان الطماوى : قضاء الالغاء ص١٩٨ .

المطلب الأول : التنازع الايجابى .
المطلب الثانى : التنازع السلبى .
المطلب الثالث: تناقض الأحكام .
المطلب الرابع : الاحالة وفقا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات .

المطلب الأول
التنازع الايجابى على الاختصــاص

تبدو صورة التنازع الايجابى فى حالة وجود دعوى مرفوعة أمــام احدى جهتى القضاء ،ويدفع امام هذه الجهة بعدم اختصاصها بنظر هذه الدعوى لاختصاص الجهة القضائية الأخرى بها .

وبذلك يهدف التنازع الايجابى الى حماية قواعد الاختصاص بين جهتى القضاء الادارى والعادى ، وهو أمر يتعلق بالنظام العام [1].

غير اننا اذا استعرضنا تنظيم اجراءات التنازع الايجابى ، نجـد أن المشرع الفرنسى قصر هذا النوع من التنازع على صورة واحدة ، هـى حالة رفع الدعوى أمام المحاكم العادية ، كما جعل الدفع بعــــدم الاختصاص فى هذه الحالة قاصرا على الادارة وحدها دون الأفراد وهــذا المظهر الشاذ فى النظام الفرنسى يبرره اسباب تاريخية تتحصل فى أن مجلس الدولة الفرنسى حين أنشىء بداية الأمر انما قصد به حماية الادارة لا حماية قواعد الاختصاص بصفة مجردة [2] .

---

(١) الدكتور / فؤاد العطار : القضاء الادارى ـ المرجع السابق ص ٢١١ .
(٢)

وفى مصر التنازع الايجابى يكون اذا قضت جهتا القضاء العادى والادارى باختصاصهما المطلق بنزاع معين وأن كل منهما هو صاحب الاختصاص بمفرده .

ففى هذه الحالة يحق لكل ذى مصلحة رفع الأمر الى المحكمة الدستورية العليا طبقا للمادة ٣١ من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ لكى تعين له جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى .

هذا ويشترط لقيام حالة التنازع الايجابى (١) :

أولا - أن تكون هناك دعوى قائمة فعلا أمام المحاكم القضائية لجهتى القضاء العادى والادارى وتتمسك كل منهما باختصاصها بالتصدى لموضوع الدعوى .

وعلى ذلك لا يعتبر تنازعا مجرد التهديد برفع الدعوى امام جهة القضاء الأخرى .

ثانيا - وحدة موضوع الدعوى المرفوعة أمام جهتى القضاء بغض النظر عن وحدة الخصوم فى الدعويين .

ثالثا - يشترط أن لا يكون قد صدر حكم نهائى فى موضوع الدعوى ومن ثم لا نكون بصدد تنازع ايجابى فى حالة صدور حكم من المحكمة العادية طعن فيه بالنقض ، لكن اذا قبل الطعن وأعيدت القضية أمام دائرة أخرى ، جاز للادارة فى هذه الحالة أن تدفع بعدم الاختصاص (٢) .

رابعا - يجب أن تكون المحكمة العادية قد تمسكت باختصاصها بنظر الموضوع رغم تقديم طلب الدفع بعدم الاختصاص .

---

(١) الدكتور / فؤاد العطار - القضاء الادارى - المرجع السابق ص ٢٠٨ .
(٢) استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - قضاء الالغاء ص ٦٧ .

هذا : ويترتب على تقديم طلب التنازع الى المحكمة الدستورية العليا وقف الدعوى القائمة المتعلقة بهذا التنازع الى حين أن تصدر المحكمة حكما بتعيين الجهة القضائية المختصة (١).

المطلب الثاني

التنازع السلبي

يثور التنازع السلبي عندما يطرح نزاع معين أمام جهتي القضاء الادارى والعادى على التعاقب فتتخذ الجهتان منه موقفا سلبيا بمعنى أن تحكم كل جهة بعدم اختصاصها بنظر النزاع والفصل فيه .

فالشخص هنا يواجه انكارا للعدالة لانه لا يجد جهة قضائية تفصل له فى دعواه وتقضى له بحقه الذى يدعيه . ولا شك فى أن موقف القضاء فيه مخالفة أكيدة لقواعد الاختصاص اذ لا يعقل أن تكون الجهتان غير مختصتين وانما لابد أن تكون احداهما مختصة بنظر النزاع .

ولتفادى هذا الوضع نظم المشرع اجراءات التنازع السلبي ليصل الى احترام قواعد الاختصاص ، وبالتالى حماية الحقوق الفردية عن طريق تعيين الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى بعد الموقف السلبى الذى اتخذه القضاء فيه .

ازاء هذا الوضع بملابساته المذكورة تقرر الحق فى رفع النزاع الى المحكمة الدستورية العليا فى مصر طبقا للمادة ٣١ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ لتعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى فى حالة التنازع السلبى .

ويجب على رافع الدعوى أن يبين فى الطلب موضوع النزاع ، وجهات القضاء التى نظرته ، وما أتخذته كل منها فى شأنه ، ويترتب على تقديم

---

(١) الدكتور / فؤاد محمد النادى : رقابة القضاء على أعمال الادارة العامة المرجع السابق ص ٢٤٣ .

الطلب ، وقف الدعوى القائمة المتعلقة به حتى الفصل فيه .

هذا : وتتحصل وظيفة المحكمة الدستورية العليا فى حالة التنازع السلبى بالقضاء ببطلان الحكم الذى صدر خطأ بعدم اختصاص احدى الجهتين القضائيتين .

ومؤدى ذلك أن تعود الدعوى الى هذه الجهة القضائية باعتبارها المختصة بنظر الدعوى[1] .

ويجب لقيام صورة التنازع السلبى أن تتوافر الشروط الآتية :

١ - شرط وحدة الموضوع : أى أن يكون النزاع المثار امام جهتى القضاء قائما بين ذات الخصوم بذات الصفة واستنادا الى عين السبب وان تكون الطلبات المطروحة على الجهتين واحدة .

٢ - يقتصر الحكم الصادر من جهتى القضاء على نفى الاختصاص . وعلى ذلك اذا امتنع كل من القضاء العادى والادارى عن الحكم فى مسألة تتعلق باعمال السيادة مثلا . فلا يعتبر ذلك من قبيل التنازع السلبى[2].

وعلى ذلك : اذا رفضت الدعوى لسبب آخر غير سبب الدفع بعدم الاختصاص ، فلا يترتب على هذا الرفض ايجاد حالة تنازع سلبى ، كذلك اذا حكمت احدى جهتى القضاء باختصاص الجهة الأخرى (مع الاحالة طبقا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات كما سنوضحه فى المطلب الرابع)، وكذلك اذا قضت جهة بجزء من طلبات المدعى فليس له أن يرفع الأمر الى المحكمة الدستورية العليا لأن هذه الحالة لا تعتبر من قبيل التنازع السلبى ، اذ أن المحكمة قضت فى موضوع الدعوى .

---

(١) الدكتور / فؤاد العطار - القضاء الادارى - المرجع السابق ص ٢١٤ .
(٢) استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - قضاء الالغاء ص ١٩٨ .

المطلب الثالث
التنازع نتيجة تعارض الأحكام

يثور تعارض الأحكام اذا كنا بصدد تعارض تنفيذ حكمين نهائيين صادر احداهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى •

التنازع نتيجة تعارض الأحكام اتفقت شروطه فى كل من مصر وفرنسا ففى فرنسا نصت عليه المادة الأولى من القانون الصادر فى ابريل سنة ١٩٣٢ بقولها [١]: " الاحكام النهائية الصادرة من القضائيين الادارى والعادى فى موضوع واحد يجوز عرضها على محكمة تنازع الاختصاص اذا اشتملت على تناقض من شأنه أن يودى الى حالة الامتناع عن الحكم ".

وفى مصر تقضى الفقرة الثالثة من المادة ٢٥ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا بأنه يحق للشخص أن يطلب من المحكمة الدستورية الفصل فى النزاع القائم بشأن تنفيذ الحكمين النهائيين المتناقضين •

وواضح مما سبق : انه يؤخذ اتفاق القانونين الفرنسى والمصرى فى اشتراط خمسة شروط هى :

أولا : أن يكون الحكمان صادرين من القضائين العادى والادارى •

ثانيا : أن يكون الحكمان نهائيين •

ثالثا : أن يكون الحكمان صادرين فى موضوع واحد •

رابعا : أن يكون الحكمان متناقضين •

خامسا : أن يكون التناقض مؤديا الى حالة الامتناع عن تنفيذ الحكم •

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى : قضاء الالغاء - دار الفكر العربى ١٩٨٦ - ص ٧٢ •

وتشترط المادة ٣٢ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ أنه يجب أن يبين فى الطلب النزاع القائم حول التنفيذ ، ووجه التناقض بين الحكمين ، ولرئيس المحكمة أن يأمر بناء على طلب ذوى الشأن بوقف تنفيذ الحكمين أو احدهما حتى الفصل فى النزاع.

المطلب الرابع
احالة الدعوى طبقا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات المدنية

استحدث قانون المرافعات المدنية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المادة ١١٠ التى تقضى بأنه على المحكمة عندما تحكم بعدم اختصاصها أن تحدد المحكمة المختصة بالدعوى ، وتحيل الدعوى اليها ، وتلتزم هذه المحكمة الأخيرة باختصاصها الذى حددته المحكمة الأولى . ويقوم هذا الالتزام ولو كان تحديد الاختصاص قد بنى على قاعدة قانونية غير سليمة[1].

ويستوى فى هذا أن يكون عدم اختصاص المحكمة بالدعوى التى رفعت اليها متعلقا بالنظام العام أو غير متعلق به . وينطبق النص ولو كان عدم الاختصاص متعلقا بالولاية . فتحكم المحكمة باحالة الدعوى الى الجهة الأخرى المختصة بها .

وهكذا تضمن قانون المرافعات رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ قاعدة مخالفة تماما للقاعدة الأصلية التى تقضى بألا تحدد محكمة اختصاص محكمة أخرى.

ويعود النظام الذى يأخذ به المشرع المصرى فى قانون المرافعات الى حرصه على ألا يتحمل المدعى بعد الحكم بعدم الاختصاص أو انتفاء الولاية مشقة اعادة رفع الدعوى من جديد امام المحكمة المختصة بها أو

---

(١) مجموعة أحكام محكمة النقض المدنية بتاريخ ١٩٧٧/١١/٢٩ - فى الطعن رقم ٥٩٢ لسنة ٤٤ ق .

الجهة ذات الولاية بها ، ومشقة اعادة الاجراءات التى تمت فى الخصومة من جديد وقد تكون مسألة الولاية أو الاختصاص من الصعوبة بحيث يكون المدعى معذورا فى خطئه بشأنها [١] .

هذا وينطبق نص المادة ١١٠ على الاحالة من جهة المحاكم العادية الى جهة القضاء الادارى .

وفى هذا الصدد يرى استاذنا الدكتور فتحى والى أن على جهة المحاكم أن تقتصر على الاحالة الى جهة القضاء الادارى دون أن تحدد المحكمة التى تختص بالدعوى داخل هذه الجهة . فان هى تجاوزت تحديد الجهة الى تحديد المحكمة فانها تكون قد تجاوزت سلطاتها المخولة لها وفقا للمادة ١١٠ من ناحية أخرى ، فان جهة القضاء الادارى تلتزم بولايتها بالدعوى المحالة اليها [٢] .

حقيقة أن المادة ١١٠ غير موجهة اليها الا أن القول بعدم التزامها يعنى عدم اعمال ما أراده المشرع من حجية لحكم الاحالة ومن جهة المحاكم " ولو كان عدم الاختصاص متعلقا بالولاية " .

على أن جهة القضاء الادارى لا تلتزم الا بهذه المسألة ، فاذا حددت جهة لا يلزم هذه الجهة ، اذ هذه المسألة لا تدخل فى ولاية جهة المحاكم .

غير أن هناك اتجاه كان يتردد فى أحكام المحاكم الادارية [ ] يتجه الى عدم التزام جهة القضاء الادارى بالحكم بالاحالة الذى يصدر من

(١) استاذنا الدكتور فتحى والى : الوسيط فى قانون القضاء المدنى ـ دار النهضة العربية ١٩٨٠ ص ٣٣٣ .
(٢) استاذنا العميد الدكتور / فتحى والى ـ الوسيط فى قانون القضاء المدنى ـ المرجع السابق ص ٣٣٤ .
(٣) انظر تقرير مفوضى الدولة لدائرة العقود والتعويضات بمجلس الدولة =

جهة المحاكم العادية ولقد تتوج هذا الاتجاه بحكم المحكمة الادارية العليا فى الطعون أرقام ١٨٤٥ لسنة ٢٧ ق و ١٦ لسنة ٢٩ ق و ٧١١ و٧١٢ و ٢٨٢٧ و ٢٣٧٧ لسنة ٣٠ قضائية عليا المحالة من المحكمة الادارية العليا "دائرة منازعات الأفراد والهيئات والتعويضات والعقود الادارية" الى الهيئة المشكلة وفقا لحكم المادة ٥٤ مكررا من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ للنظر فى مدى تطبيق حكم المادة ١١٠ من قانون المرافعات المدنية وحدود هذا التطبيق فقضت المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٨ شعبان سنة ١٤٠٦ الموافق ٢٧ من أبريل سنة ١٩٨٦ "بعدم التزام محاكم مجلس الدولة بالفصل فى الدعوى المحالة اليها من جهة قضائية أخرى طبقا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات اذا كانت هذه الدعوى تخرج عن الاختصاص الولائى المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة أما فى الدعوى المرفوعة ابتداء امامها فلها أن تحيلها الى المحكمة المختصة اذا تبين لها عدم اختصاصها بنظرها ، وأمرت باحالة كل من الطعون الى الدائرة المختصة به لتفصل فيه فى ضوء ذلك .

ولقد جاء فى أسباب هذا الحكم :

" ان المادة ١٧٢ من الدستور تنص على أن : "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

= فى الدعوى رقم ٦٧٥ لسنة ٢٥ قضائية غير منشور .
انظر اسانيد هذا الرأى ومناقشتها فى مطول قانون القضاء المدنى لاستاذنا الدكتور / فتحى والى ـ الجزء الأول ص ٥٧١ حاشية ٤. وأشار اليه سيادته فى مؤلفه الوسيط فى قانون القضاء المدنى هامش ٤ ص ٣٣٤ .

وتنص المادة ١٦٧ من الدستور على أن : "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ".

وتطبيقا لهذين النصين الدستوريين حددت المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة في بنودها المسائل التي تختص بها محاكم مجلس الدولة دون غيرها — بالفصل فيها وختمتها بالبند : "رابع عشر : على اختصاص هذه المحاكم بسائر المنازعات الادارية ".

ومن ثم لا يجوز الخروج عن الاختصاص الذى حدده الدستور ثم القانون الا بذات الاداة من نص دستورى أو قانون ، ولا يجوز أن يتمخض تطبيق أى نص من نصوص أى قانون بمعرفة جهة ليس لها سلطة التشريع الدستورى أو اصدار القانون الى الخروج عن تحديد الدستور أو القانون لاختصاص المجلس سواء بالاضافة أو بالانتقاص على أى وجه من الوجوه فلا يجوز الزام محاكم مجلس الدولة بالنظر فى دعاوى ومنازعات تخرج بطبيعتها عن حدود الأصل الدستورى المحدد لاختصاص مجلس الدولة ، ولا تندرج فى عداد المسائل التى تختص بها قانونا المحاكم التابعة له ، استنادا الى ظاهر نص المادة ١١٠ من قانون المرافعات لمجرد احالتها اليها من محكمة تابعة لجهة قضائية أخرى مما يؤدى الى خروج سافر على ما حدده الدستور فى شأن اختصاص مجلس الدولة ، وكذلك على القواعد التى حددها القانون فى توزيع الاختصاص بين جهات القضاء والتى تقوم على تطبيق القانون الخاص فى المنازعات المدنية التجارية والأحوال الشخصية التى يحكم اجراءاتها قانون المرافعات وعلى تطبيق القانون الجنائى فى المسائل الجنائية التى يحكم اجراءاتها قانون الاجراءات الجنائية وبين المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية التى يحكمها بصفة أصلية قانون مجلس الدولة . كما يؤدى ذلك الى أن

يكون اختصاص كل جهة قضائية متروكا لقضاء الجهة الأخرى ـ حسبما تراه فى تكييف الدعوى المطروحة أمامها حتى ولو ترتب على ذلك مخالفة لما حدده الدستور والقانون من اختصاص لمحاكم مجلس الدولة ـ لذلك حكمت المحكمة الادارية العليا بعدم التزام محاكم مجلس الدولة بالفصل فى الدعاوى المحالة اليها من جهة قضائية أخرى طبقا لنص المادة ١١٠ من قانون المرافعات المدنية اذا كانت هذه الدعاوى تخرج عن الاختصاص الولائى المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة ".

وهكذا : يمكننا [1] القول بأنه فى حالة الاحالة وفقا للمادة ١١٠ من قانون المرافعات من جهة القضاء العادى الى جهة القضاء الادارى فان محاكم مجلس الدولة اذا تبين لها أن النزاع يخرج عن الاختصاص الولائى المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة فانها تحكم من جديد بعدم اختصاصها .

المبحث الثانى

تنازع الاختصاص بين محاكم مجلس الدولة

حينما تأخذ الدولة بنظام القضاء الادارى فانها تسلك أحد سبيلين لتحديد اختصاص محاكم مجلس الدولة :

١ ـ الطريقة الأولى : تحديد الاختصاص وفقا لمعيار عام يطبقه القضاء على كل حالة على حدة .

---

(١) الدكتور / فؤاد محمد النادى ـ رقابة القضاء على اعمال الادارة العامة ص ٢٤٥ .

٢ ـ الطريقة الثانية : أن يحدد المشرع على سبيل الحصر المسائل الداخلة في اختصاص المحاكم الادارية فيكون الاختصاص بما عداها للمحاكم القضائية •

ولقد آثر المشرع المصرى عند انشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ أن يلجأ الى الطريقة الثانية • حتى اذا نجحت التجربة ورسخت أصول هذا النظام أخذ بالطريقة الأولى فى تحديد اختصاص المحاكم الادارية المصرية وذلك فى القانون الحالى لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ الا أن المشرع قد مزج بين الطريقتين • فنص صراحة على أهم المسائل التى تندرج فى اختصاص القضاء الادارى ثم عقب على ذلك بايراد المعيار العام •

المطلب الأول
تحديد اختصاص المحاكم الادارية فى مصر

سلك المشرع المصرى فى القوانين المتعاقبة لتنظيم مجلس الدولة المصرى مسلكا مغايرا لمسلك القضاء الفرنسى ، فقد سلك المشرع المصرى فى القوانين المختلفة كالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، والقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى تحديده لاختصاص المحاكم الادارية وهو تحديد هذا الاختصاص على سبيل الحصر ومن ثم فان الخلاف الذى حدث فى الفقه الفرنسى لا محل له فى الفقه المصرى لان اختصاص المحاكم الادارية فى مصر لا خلاف حوله لانه محدد على سبيل الحصر فما لم ينص عليه يدخل فى ولاية المحاكم العادية وذلك لان اختصاص القسم القضائى بمجلس الدولة المحدد بالقانون من النظام العام لا يقبل الاتفاق على

مخالفته ومن ثم لا يجوز لهذه المحاكم ان تتصدى لمنازعة غير واردة فى التعداد الحصرى الذى درجت على بيانه قوانين مجلس الدولة المختلفة ٠

ويلاحظ أن القضاء الادارى أخذ فى بعض أحكامه بمعيار المرفق العام وتارة اتجه الى معيار السلطة العامة غير أنه بصدور الدستور الجديد لجمهورية مصر العربية فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ متضمنا النص فى المادة ٦٨ منه على أن : " التقاضى حق مصون ومخول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ويحظر النص فى القوانين العادية على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء " ، كذلك استحدث الدستور — ولأول مرة — النص على مجلس الدولة فى الباب الخاص بالسلطة القضائية فتضمنت المادة ١٧٢ الاشارة الى أن : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية " وبذلك أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام فى جميع المنازعات الادارية ٠

وعلى ضوء هذا الاستقلال الذى كفله دستور ١٩٧١ لمجلس الدولة وردت المادة العاشرة من قانون المجلس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لتقضى فى الفقرة ١٤ ، بأن محاكم مجلس الدولة تختص دون غيرها بالفصل فى سائر المنازعات الادارية ، وذلك بعد أن عددت المادة سالفة الذكر ثلاثة عشر نوعا من أنواع المنازعات الادارية التى تختص بها هذه المحاكم ٠

ووفقا لهذا النص فان اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الادارية لم يعد اختصاصا حصريا كما كان الشأن قبل صدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وانما أصبحت المحاكم الادارية صاحبة الولاية الكاملة على سائر المنازعات الادارية ٠ بحيث تشمل كافة المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها سواء كان مجالها القضاء الكامل أو قضاء الالغاء وهذا التطور

الذى ترتب على الدستور الجديد ، والقانون الأخير المنظم لمجلس الدولة يعطينا الحق فى القول — كما سبق أن أشرنا الى ذلك بالتفصيل — بأن اتجاه المشرع هو جعل اختصاص مجلس الدولة اختصاصا عاما يجعله صاحب الولاية العامة على كافة المنازعات الادارية كما سبق الاشارة الى ذلك ومن ثم فاننا نتشكك فى القول بأن اختصاص مجلس الدولة لا زال اختصاصا حصريا والا كان النص على اختصاص الدولة بسائر المنازعات الادارية تزيد من المشرع لا قيمة له وهو أمر لا نسلم به ومن ثم يتجه المشرع المصرى الى جعل اختصاص المحاكم الادارية اختصاصا عاما بالمنازعات الادارية على النحو الذى استقر عليه العمل فى فرنسا واذا أخذ بهذا الاتجاه ووضع فى موضعه الصحيح فان أمر البحث عن معيار يتحدد على ضوئه اختصاص المحاكم الادارية فى مصر سيطرح نفسه فى الفقه والقضاء المصرى .

هذا واذا كان ما آل اليه قانون مجلس الدولة هو جعل المحاكم الادارية صاحبة الولاية على جميع المنازعات الادارية فان ذلك لا يعنى أن اختصاص القضاء أصبح يغطى كافة المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها ، ذلك أن المنازعة الادارية التى يختص بها هذا القضاء يتعين أن تختلف طبيعتها وظروفها عن المنازعات التى تحدث بين الأفراد ومن ثم اذا كانت المنازعة مع الادارة لا باعتبارها سلطة فان مثل هذه المنازعة لا تعتبر منازعة ادارية تدخل فى ولاية القضاء الادارى ومن ثم يشترط حتى تكون المنازعة ادارية أن تكون الادارة طرفا فيها باعتبارها سلطة عامة ، فضلا عن أن هناك منازعات تكون فيها الادارة " سلطة عامة " ومع ذلك لا يختص بها القضاء الادارى لوجود نص يقضى بذلك الى جانب وجود اعتبارات قانونية أخرى تخرج بعض المنازعات الادارية

من اختصاص القضاء وعلى ضوء ذلك يمكن أن نوضح المنازعات التى تخرج عن ولاية القضاء الادارى رغم وجود الادارة طرفا فى العلاقة القانونية :

١ - المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها غير أنها تلجأ فيها الى استخدام أساليب القانون الخاص وغالبا ما تكون فى نطاق المرافق الصناعية والتجارية لما تستلزمه طبيعة هذه المرافق من استخدام أساليب ووسائل القانون الخاص .

٢ - المنازعات التى تختص بها جهات قضائية أخرى سواء كانت هذه الجهة هى القضاء العادى أو غيرها ، ومن أمثلة المنازعات الادارية التى تدخل فى ولاية القضاء العادى بنص القانون ما ورد فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم السلطة القضائية حيث نصت المادة ١٧ على أن للمحاكم أن تفصل :

أ - فى المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الأفراد والحكومة أو الهيئات العامة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى نص فيها القانون على غير ذلك .

ب - فى كل المسائل الأخرى التى يخولها القانون حق النظر فيها .

ومن أمثلة المنازعات التى أخرجها المشرع من اختصاص المحاكم الادارية وأدخلها فى ولاية جهة أخرى غير جهة القضاء العادى اللجان القضائية الخاصة بالاصلاح الزراعى ، لجنة التأديب والتظلمات الخاصة بادارة قضايا الدولة واللجان القضائية لضباط القوات المسلحة وكذلك الطعن فى القرارات الخاصة بالمجلس الأعلى للصحافة حيث يتضمن أن يكون الطعن أمام محكمة القيم وقد سبق أن أشرنا الى ذلك بالتفصيل فى موضعه[1] .

---

(١) يراجع ص ١٢١ من هذا البحث .

ويرى بعض الفقه أن التشريعات التى تقتطع من مجلس الدولة بعض الاختصاصات الادارية وتحرمه من ولاية هذه المنازعات غير دستورية لمخالفتها لنص المادة ١٧٢ من الدستور التى تجعل مجلس الدولة صاحب الولاية التامة على المنازعات الادارية .

٣ - المنازعات المتعلقة بالحالة المدنية للافراد الا اذا تعلقت هذه المنازعات بقرار ادارى وتضم هذه المنازعات المسائل المتعلقة بالاسم والموطن والأهلية ويستثنى من هذه المسائل الأمور المتعلقة بالجنسية لانها وفقا للمادة ١٠ الفقرة السابعة من قانون مجلس الدولة تدخل فى ولاية القضاء الادارى .

٤ - بعض المسائل الأولية الخاصة بتفسير وفحص مشروعية القرارات الادارية فمن سلطة المحاكم أن تقوم بتفسير القرارات التنظيمية عند قيامها بتطبيقها ، ولها أن تمتنع عن تطبيق هذه اللوائح اذا تبين لها عدم مشروعيتها اعمالا لما يقضى به تدرج القواعد القانونية وسمو القاعدة القانونية على اللائحة بل ان للمحاكم الجنائية الحق فى فحص مشروعية القرارات الادارية واذا اتضح لها عدم مشروعيتها فان لها الحق فى أن تمتنع عن تطبيقها .

وفيما عدا هذه الأمور الأربعة فان المحاكم الادارية هى صاحبة الولاية العامة على سائر المنازعات الادارية على النحو الذى سيجىء .

المطلب الثانى

توزيع الاختصاص بين محاكم مجلس الدولة

وازن المشرع فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بين وجوب تقرير اختصاص مجلس الدولة بكافة المنازعات الادارية والدعاوى التأديبية اعمالا

لنص المادة ١٧٢ من الدستور وبين الحاجة الى تفصيل عناصر هــــذا الاختصاص وتحديد حالاته تحديدا منضبطا ، فاختار فى هذا الصدد سبيلا وسطا حرص فيه على ذكر أبرز التطبيقات التى تدخل فى مفهــوم المنازعات الادارية ثم نص أيضا على اختصاص المجلس بنظر سائـــــر المنازعات الادارية الأخرى على النحو السابق تفصيله وهو ما يجعلنـــا نعتقد معه بأن اختصاص المحاكم الادارية فى مصر أصبح على سبيـــل المثال وليس على سبيل الحصر .

وفى توزيع الاختصاص بين محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية أبقى القانون على اعتبار محكمة القضاء الادارى هى المحكمـــــة ذات الاختصاص العام مع تعديل فى بعض اختصاصها عهد به الى المحاكـــم الادارية تخفيفا على محكمة القضاء الادارى . وذلك على التفصيل الذى أوردناه فى الفصل التمهيدى لهذه الدراسة .

خاتمة

تتسم قواعد المرافعات الادارية بأنها لا تواجه أمام محاكم مجلس الدولة الدفوع الاجرائية فحسب بل انها وخاصة في مجال دعوى الالغاء شديدة الاتصال بالدفوع الموضوعية .

فقواعد المرافعات الادارية ليست مجرد قواعد اجرائية ، بل انها تتضمن الكثير من القواعد الموضوعية المؤثرة في أصل الحقوق سلبا أو ايجابا .

وقواعد المرافعات — بصفة عامة — وقواعد المرافعات الادارية بصفة خاصة لا توضع لاهدار الحقوق ، وانما توضع لصيانة هذه الحقوق والحفاظ عليها من أن تنتهك أو تهدر أو تضيع .

والمرافعات الادارية تواجه الأمور بين طرفين غير متساويين في القوة : الادارة بكل امتيازاتها وقدراتها وعامليها .

وأمامها الفرد عاجز عن الوقوف أمام سلطان الادارة .

ولذلك كان يجب أن ينظر للمرافعات الادارية على أنها أداة حماية للقاضي الاداري والمتقاضي الفرد أمام جبروت الادارة .

تحمي القاضي وهي تضع من الاجراءات ما يقيه الزلل ، وتجعله يلم بكل عناصر القضية من الواقع والقانون دون تسرع أو بطء شديد ، وتحيطه في الوقت ذاته بكل الضمانات التي تتطلبها مهمته في أداء واجب العدل .

وتحمي المتقاضي وهي تسمح له بعرض أسانيده ودفاعه في يسر ودون مشقة ، وتعمل على وقايته من حكم خاطئ أو حكم متسرع

أصدرته المحكمة بناء على ألاعيب أقدم عليها خصم ماكر ولذا فان المرافعات الادارية الأصل فيها أنها ذات طابع تحقيقى

والقاضى الادارى هو الذى يقود الدعوى وهو الذى يهيىء عناصر الحكم فيها ويكلف كل خصم بما يجب عليه أن يقدمه من عناصر الحكم فى الدعوى والقاضى الادارى يقوم فى ذلك كله بدور ايجابى ولا ينتظر مبادرات الخصوم . فالقاضى هو الذى يحدد الأوراق والمستندات المطلوبة من الفرد والادارة والمدة التى يتم فيها ايداع ذلك ، بل ان للقاضى أن يأمر بأى اجراء تمهيدى يراه ضروريا سواء من تلقاء ذاته أو بناء على طلب الخصوم .

وتتسم اجراءات المرافعات الادارية بالصبغة الكتابية فكل طلبات الخصوم وأسانيدهم ومستنداتهم وأدلتهم يجب أن يكون ثابتا بالكتابة فى ملف الدعوى . فالخصومة الادارية قوامها تبادل المذكرات بين الخصوم .

وان المرافعات الادارية تجرى فى مواجهة الخصوم . فكل خصم يجب أن يمكن من أن يعرف كل ما تقدم به خصمه من مذكرات وأسانيد ودفاع حتى يكون فى استطاعته أن يدافع عما يراه حقا له .

وسمة مواجهة كل خصم جوهرية ولا قيام للعدل بدونها ، والا أصبح لأى انسان أن يغتال حقوق الآخر حتى ولو كان أحد الطرفين الادارة ذاتها .

ولذا فان القاضى الادارى لا يستطيع أن يبنى حكمه على أوراق ووقائع لم يطلع عليها الخصم الذى تهمه هذه الأوراق وتمس مصلحة فى الدعوى .

وتتسم المرافعات الادارية بالبساطة فى الاجراءات والقاضى الادارى لا يسعى الا لما هو ضرورى فحسب من اجراءات التحقيق . ولا يضم الى ملف الدعوى الا ما هو لازم للفصل فيها .

وتتميز المرافعات الادارية بأن أحد طرفى الخصومة هو دائما شخص من أشخاص القانون العام لذا فان القضاء الادارى جىء لنجدة الأفراد فيما يتعلق بعبء الاثبات ويعين الأفراد على جبروت الادارة .

والقاضى الادارى يطبق الاجراءات المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة وأجاز القانون تطبيق قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد فيه نص وذلك الى أن يصدر قانون الاجراءات الخاصة بالقسم القضائى . وغنى عن البيان أن أحكام قانون المرافعات لا تطبق فى المنازعات الادارية اذا كانت هذه الأحكام تتعارض نصا أو روحا مع الأصول العامة للمرافعات الادارية وأصول النظام القضائى بمجلس الدولة .

المراجــع

أولا ـ المراجع الأفرنجيـــة :

- Appleton (Jean) : " Traité élèmentaire du contentieux administratif " . Paris . I927 .

- Debbasch : " Procédure administrative contentieuses et procédure civile " . Paris . I975 .

- Hauriou (Maurice) : " Précis de droit administratif " . I933 .

- Lendoan (Hervé) : " La procédure devant le conseil d'état " . Thés . Paris . I954.

- Jacquelin : " L'évolution de la procédure administrative . R.A.P. I903.p:373.

- Rivero (Jean) : " Droit administratif ". Press universitaire. France . I986 .

- Existe-il un critère du droit administratif ? R.D.P. I953 . p:279 .

....

ثانيا _ المراجع العربيــة :

_ الدكتور أحمد أبو الوفا _ المرافعات المدنية والتجارية _ دار المعارف الطبعة الرابعة •

_ الدكتور أحمد كمال الدين موسى _ نظرية الاثبات فى القانون الادارى مطابع دار الشعب _ ١٩٧٧ •

_ الدكتور أنور رسلان _ مسئولية الدولة غير التعاقدية _ دار النهضة العربية _ ١٩٨٣ •

_ الدكتور أحمد السيد صاوى _ الوجيز فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية _ الجزء الأول ١٩٨٤ •

_ الدكتور أحمد مسلم _ أصول قانون المرافعات _ دار الفكر العربى ١٩٦٨ •

_ الدكتور خميس السيد اسماعيل _ قضاء مجلس الدولة _ دار الطباعة الحديثة ١٩٨٧ •

_ الدكتور عبد الفتاح حسن _ التأديب فى الوظيفة العامة _ دار النهضة العربية ١٩٦٣ •

_ الدكتور عبد العزيز بديوى _ المرافعات المدنية _ دار الفكر العربى ١٩٨٣ •

_ الاستاذ / عبد المنعم حسنى _ طرق الطعن فى الأحكام المدنية والتجارية _ الجزء الأول _ الطبعة الثانية الناشر : مدونة التشريع والقضاء ١٩٨٣ •

_ الدكتور عدنان الخطيب _ الاجراءات الادارية _ معهد الدراسات العربية التابع لجامعة الدول العربية ١٩٦٨ •

- الدكتور عبد الحميد حشيش - مبادئ القضاء الاداري - المجلد الأول - دار النهضة العربية ١٩٨٨ .
- المستشار عبد الوهاب البنداري - طرق الطعن في العقوبات التأديبية اداريا وقضائيا - دار الفكر العربي - بدون تاريخ نشر وبدون رقم ايداع .
- الدكتور عبد الوهاب العشماوي - رقابة القضاء لاعمال الادارة - قضاة الالغاء - دار النهضة العربية ١٩٧٧ .
- الدكتور فتحي والي - الوسيط في قانون القضاء المدني - دار النهضة العربية ١٩٨٧ .
- المرحوم الدكتور فؤاد العطار - القضاء الاداري - دار النهضة العربية ١٩٦٨ .
- الدكتور سليمان الطماوي - قضاء الالغاء - دار الفكر العربي ١٩٨٦ .
- قضاء التعويض - دار الفكر العربي ١٩٨٧ .
- قضاء التأديب - دار الفكر العربي ١٩٨٧ .
- القرارات الادارية - دار الفكر العربي ١٩٨٤ .
- العقود الادارية - دار الفكر العربي ١٩٨٥ .
- الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل - القضاء الاداري - منشأة المعارف ١٩٨٣ .
- الدكتور مصطفى كمال وصفي - أصول اجراءات القضاء الاداري - مكتبة الانجلو ١٩٦١ .
- الدكتور محمود حافظ - القضاء الاداري - دار النهضة العربية ١٩٧٩ .
- الدكتور ماجد الحلو - القضاء الاداري - دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٥ .

ـ الاستاذ / محمد العشماوى ـ والدكتور عبد الوهاب العشماوى ـ قواعد المرافعات ـ الجزء الأول ـ ١٩٥٧ .

ـ الدكتور / مأمون سلامة ـ الاجراءات الجنائية فى التشريع المصرى ـ الطبعة الثانية ـ دار الفكر العربى .

ـ المستشار مصطفى كامل اسماعيل ـ الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة ـ موجز المحاضرات التى ألقيت على طلاب الدراسات العليا ـ دبلوم العلوم الادارية جامعة القاهرة ـ مطبوع على الاستنسل .

ـ الدكتور محمود حلمى مصطفى ـ القضاء الادارى ـ دار الفكر العربى ١٩٧٧ .

ـ المستشار مصطفى بكر ـ تأديب العاملين فى الدولة ١٩٦٦ .

ـ الدكتور يحى الجمل ـ القضاء الادارى ـ دار النهضة العربية ١٩٨٦ .

ـ المستشار هانىء الدرديرى ـ الدليل العملى للاجراءات أمام مجلس الدولة جـ ١ ـ مكتبة دار النهضة العربية ١٩٨٠ .

ثالثا ـ أبحاث ومقالات منشورة :

ـ الدكتور أحمد كمال الدين موسى ـ طبيعة المرافعات الادارية ومصادرها ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنة ١٩ ـ العدد الأول ـ يونيه ١٩٧٧ .

ـ الدكتور عبد العزيز بديوى ـ المرافعات المدنية والتجارية كمصدر للمرافعات الادارية . مجلة المحاماة بمصر ـ العدد الثالث والرابع ـ السنة ٥٧ ـ ص ٧٥ ومابعدها .

ـ المرحوم الدكتور مصطفى كمال وصفى ـ مجلس الدولة القاضى العام للمنازعات الادارية ـ مجلة العلوم الادارية ـ السنة ١٤ العدد ٣ ـ ديسمبر ١٩٧١ ـ ص ٨٣ .

رابعا ـ الوثائق والأحكام :

ـ الجريدة الرسمية التى تنشر القوانين والقرارات الجمهورية والمعاهدات وأحكام المحكمة الدستورية العليا وأحكام محكمة القيم .

ـ الوقائع المصرية التى تنشر القرارات الوزارية .

ـ مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا منذ انشائها عام ١٩٥٦ حتى الآن .

ـ مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى منذ انشائها عام ١٩٤٦ حتى الآن .

ـ فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع منذ انشائها عام ١٩٤٦ حتى الآن .

فهـــرس

والحمد لله رب العالمين ...

دكتور فؤاد محمد النادى

رقم الإيداع: ٤٢٤٧ / ٨٨
الترقيم الدولى: ٥ - ٩٦ - ١٤٧٠ / ٨٨

